



ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO E
MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

REGULAÇÃO E COMPORTAMENTO
UM ESTUDO SOBRE ASPECTOS COMPORTAMENTAIS
NA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO (AIR)

Aluno: Thiago Silva Carvalho
Orientador: Prof. Dr. Antonio Claret Campos Filho

Brasília – DF
2024

REGULAÇÃO E COMPORTAMENTO

UM ESTUDO SOBRE ASPECTOS COMPORTAMENTAIS NA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO (AIR)

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Programa de Mestrado em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas.

Aluno: Thiago Silva Carvalho

Orientador: Prof. Dr. Antonio Claret Campos Filho

Brasília – DF

2024

C3311r Carvalho, Thiago Silva

Regulação e comportamento : um estudo sobre aspectos comportamentais na análise de impacto regulatório (AIR) / Thiago Silva Carvalho. -- Brasília: Enap, 2024.
155 f. : il.

Dissertação (Mestrado – Programa de Mestrado Profissional em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas) -- Escola Nacional de Administração Pública, 2024.

Orientação: Prof. Dr. Antonio Claret Campos Filho
1. Regulação. 2. Insights comportamentais. 3. Política regulatória. 4. Políticas públicas. I. Título. II. Campos Filho, Antonio Claret orient.

CDD 352.8

THIAGO SILVA CARVALHO

REGULAÇÃO E COMPORTAMENTO

**UM ESTUDO SOBRE ASPECTOS COMPORTAMENTAIS
NA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO (AIR)**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em
Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas da
Escola Nacional de Administração Pública - ENAP
como requisito para obtenção do título de Mestre em
Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas.

Defendida em 24 de setembro de 2024.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Antonio Claret Campos Filho (Orientador) - ENAP

Prof. Dra. Regina Luna Santos de Souza - ENAP

Prof. Dr. Fernando B. Meneguim – IDP

Brasília - DF
2024

“As políticas públicas são em última instância sobre pessoas, o que elas querem e o que é melhor para elas. Toda questão envolvendo políticas públicas implica pressuposições acerca da natureza humana, em particular sobre as escolhas que as pessoas podem fazer e as consequências de suas escolhas para si mesmas e para a sociedade”

Daniel Kahneman (2012)

À Michelle e à Maria Thereza

RESUMO

Este trabalho aborda a inserção de *insights* comportamentais no contexto da Análise de Impacto Regulatório (AIR), como meio para qualificar a formulação de alternativas de políticas públicas adequadas ao enfrentamento de problemas regulatórios. De forma sinérgica, também trata dos benefícios da construção do racional técnico para a implementação de intervenções comportamentais por meio da AIR. Abordando concepções da Regulação Tradicional, do Paternalismo Libertário, do Paternalismo Coercitivo e da Regulação Comportamental, o trabalho discorre sobre como reflexões comportamentais podem inspirar abordagens regulatórias alternativas ou complementares à tradicional atividade normativa coercitiva. O estudo revelou oportunidades para a incorporação do olhar comportamental ao longo do processo da AIR, com o potencial de trazer ganhos à qualidade regulatória ao contribuir no refinamento do diagnóstico do problema e de suas causas, ao ampliar o leque de alternativas de intervenção, e também ao potencializar os resultados dos instrumentos regulatórios tradicionais. Nesse caso, é proposta a inserção de exercícios e reflexões comportamentais inspirados pelos métodos TESTS, BASIC e SIMPLES MENTE em espaços específicos da AIR. Em particular, considerou-se o modelo de assessoramento em AIR em oficinas apoiadas por métodos de design thinking, visando promover o debate dos aspectos comportamentais sob diferentes perspectivas e favorecendo o desviesamento (debiasing) dos agentes públicos envolvidos.

Palavras-chave: Ciências Comportamentais; Análise de Impacto Regulatório – AIR; Regulação; Qualidade Regulatória; *Insights* Comportamentais.

ABSTRACT

This work addresses the insertion of behavioral *insights* into the context of Regulatory Impact Analysis (RIA), as a means to qualify the formulation of public policy alternatives aimed at solving regulatory problems. In a synergistic way, it also addresses the benefits of building the technical rationale for implementing behavioral interventions through RIA. By addressing concepts of Traditional Regulation, Libertarian Paternalism, Coercive Paternalism and Behavioral Regulation, the work discusses how behavioral reflections on regulatory processes can inspire alternative or complementary regulatory approaches to traditional coercive normative activity. The study revealed opportunities for incorporating a behavioral perspective throughout the RIA process, with the potential to bring gains to regulatory quality by contributing to the refinement of the diagnosis of the problem and its causes, by expanding the range of intervention alternatives, and also by enhancing the results of traditional regulatory instruments. In this case, it is proposed to insert exercises and behavioral reflections inspired by the TESTS, BASIC and SIMPLESMENTE methods in specific AIR spaces. In particular, the AIR advisory model was considered in workshops supported by design thinking methods, aiming to promote the debate on behavioral aspects from different perspectives and favoring the debiasing of the public agents involved.

Keywords: Behavioral Sciences; Regulatory Impact Analysis – RIA; Regulation; Better Regulation; Behavioral *Insights*.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Passos gerais da Análise de Impacto Regulatório (AIR).....	26
Quadro 2. Reflexões para a análise comportamental de problemas a partir da estrutura ABCD	75
Quadro 3. <i>Insights</i> para direcionar estratégias comportamentais a partir da estrutura ABCD....	80
Quadro 4. Possíveis interfaces comportamentais no processo de AIR.....	101
Quadro 5. Possíveis interfaces comportamentais no processo de AIR.....	109
Quadro 6. Reflexões para formulação de alternativas regulatórias comportamentais em AIR.	119
Quadro 7. Reflexões quanto a aspectos comportamentais em alternativas regulatórias	132
Quadro 8. Reflexões para <i>debiasing</i> em AIR.....	136

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Fases da Análise de Impacto Regulatório (AIR).....	27
Figura 2 <i>Insights</i> Comportamentais e o ciclo de políticas públicas.....	66
Figura 3. Exemplo de redução comportamental: aplicação de BI à saúde no trabalho	74
Figura 4. A Jornada da Regulação - Anvisa	98
Figura 5. Decomposição comportamental de problemas regulatórios.....	107
Figura 6. Diagrama de Ishikawa	108
Figura 7. Diagrama de diagnóstico comportamental	112
Figura 8. Diagrama de diagnóstico comportamental agrupado de acordo com a estrutura ABCD	113
Figura 9. Diagrama de diagnóstico comportamental com comportamentos priorizados	117
Figura 10. Critérios para avaliação de impacto e viabilidade de alternativas regulatórias comportamentais	127

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
2. REGULAÇÃO	16
2.1 – Conceito e histórico da regulação	16
2.2 – Fundamentos da competência normativa das Agências Reguladoras.....	19
2.3 – A Análise de Impacto Regulatório (AIR)	21
2.4 – A estrutura da AIR	25
3. AS CIÊNCIAS COMPORTAMENTAIS	34
3.1 – Além da racionalidade dos agentes.....	34
3.2 – Ciências comportamentais nas políticas públicas.....	36
3.3 – Ponderações éticas sobre a abordagem comportamental nas políticas públicas	44
3.4 – Vieses comportamentais dos agentes públicos	50
4. CIÊNCIAS COMPORTAMENTAIS E REGULAÇÃO: INTERFACES E OPORTUNIDADES.....	53
4.1 – Aspectos do comportamento humano no desenho de políticas	53
4.2 – Considerações comportamentais na implementação de políticas	55
4.3 – Regulação por Dissuasão Vs. Regulação Comportamental.....	58
5. APLICAÇÃO DAS CIÊNCIAS COMPORTAMENTAIS NA POLÍTICA REGULATÓRIA	63
5.1 – Oportunidades para a inserção de <i>insights</i> comportamentais na política regulatória.....	63
5.2 – Uma lente comportamental sobre a regulação	67
5.3 – Métodos para aplicação de ciências comportamentais nas políticas públicas	69
5.3.1 – TESTS	69
5.3.2 – BASIC.....	72
5.3.3 – SIMPLES MENTE.....	82
5.3.4 – Um desenho geral para a aplicação dos métodos	93
6. UMA PROPOSTA PARA A INCORPORAÇÃO DAS CIÊNCIAS COMPORTAMENTAIS NA AIR NA ANVISA: A JORNADA COMPORTAMENTAL DA REGULAÇÃO	96
6.1 – Ponderações comportamentais na AIR: Etapa de Identificação do Problema Regulatório	104
6.2 – Ponderações comportamentais na AIR: Etapa de Identificação de Alternativas Regulatórias Comportamentais	114
6.3 – Ponderações comportamentais na AIR: Aprimoramentos das Alternativas Regulatórias a partir de <i>insights</i> comportamentais	129
6.4 – Debiasing: AIR como ferramenta de transparência e validação das intervenções comportamentais.	135
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	145
8. REFERÊNCIAS	148

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho aborda a inserção de *insights* comportamentais no contexto da Análise de Impacto Regulatório (AIR), como meio para qualificar a formulação de alternativas de políticas públicas adequadas ao enfrentamento de problemas regulatórios. Nesse sentido, o trabalho promove a reflexão quanto ao potencial sinérgico da aplicação sistemática das ciências comportamentais no processo de regulação.

Embora quase sempre o pragmatismo burocrático leve os agentes públicos a simplesmente assumir a regulação em sua perspectiva regulamentar – ou seja, de editar normas e fazê-las serem cumpridas – não deveria ser esquecido que por trás das decisões regulatórias há a necessidade de se ajustar algum tipo de comportamento humano. E de fato, estudos indicam que grande parte das aplicações das ciências comportamentais nas políticas públicas ocorre no campo das políticas regulatórias (LUNN, 2014).

Nesse cenário, deveria ser natural a integração de ponderações comportamentais nas ferramentas e processos decisórios. Mas apesar do espaço cada vez maior conquistado pelas ciências comportamentais na formulação das políticas públicas, não se observa ainda uma abordagem sistematizada pela perspectiva comportamental no âmbito dos processos regulatórios normativos conduzidos pelas Agências Reguladoras brasileiras.

A discussão sobre a incorporação sistemática de perspectivas comportamentais no processo regulatório passa pelo contexto da qualidade regulatória – *better regulation*. Para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, a boa regulação deve, dentre outros aspectos: buscar resolver problemas e alcançar metas claramente definidas e ser eficaz na consecução desses objetivos; ser fundamentada em evidências e proporcional ao problema identificado; produzir benefícios que justifiquem os custos; considerar a distribuição dos seus efeitos entre os diferentes atores e grupos; ser elaborada de modo transparente, com procedimentos adequados para a manifestação efetiva e tempestiva de atores e grupos interessados, além de considerar os incentivos e mecanismos para alcançar os efeitos desejados, incluindo estratégias de implementação que potencializem seus resultados (BRASIL, 2018a). Para alcançar esses objetivos, tem sido amplamente promovida a realização de Análises de Impacto Regulatório (AIR) previamente à edição de atos normativos.

A AIR é um instrumento de qualidade regulatória de apoio à formulação de políticas públicas e de subsídio à tomada de decisões, que contribui para a melhoria da racionalidade do processo decisório governamental. Foi recentemente incorporada no

ordenamento jurídico brasileiro, tendo sido regulamentada pelo Decreto nº 10.411/2020, que a definiu como “um procedimento, a partir da definição de problema regulatório, de avaliação prévia à edição dos atos normativos, que conterá informações e dados sobre os seus prováveis efeitos, para verificar a razoabilidade do impacto e subsidiar a tomada de decisão”. De forma mais precisa, o documento Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório, editado pela Casa Civil da Presidência da República, define AIR como um “processo sistemático de análise baseado em evidências que busca avaliar, a partir da definição de um problema regulatório, os possíveis impactos das alternativas de ação disponíveis para o alcance dos objetivos pretendidos”, tendo por finalidade “orientar e subsidiar a tomada de decisão e, em última análise, contribuir para que as ações regulatórias sejam efetivas, eficazes e eficientes” (BRASIL, 2018a).

Um dos objetivos da AIR é, portanto, apresentar ao tomador de decisão distintas alternativas regulatórias capazes de solucionar dado problema público, as quais serão acompanhadas de um levantamento quanto aos seus impactos associados, com o indicativo de adoção daquela capaz de maximizar os efeitos benéficos relacionados à solução do problema ao menor custo para a sociedade. Para tanto, o método da AIR orienta a proposição não apenas de alternativas regulatórias normativas, mas também o esforço para a proposição de alternativas não-normativas que sejam capazes de alcançar os objetivos regulatórios especificados.

Ainda assim, mesmo com a incorporação da boa prática de dotar os processos regulatórios de prévia elaboração de AIR, nota-se que os técnicos e gestores envolvidos na análise enfrentam dificuldades para efetivarem a orientação de formular, sempre que possível, alternativas não normativas de enfrentamento ao problema regulatório. Nesse caso, o que se observa na prática é que a abordagem tradicional adotada pelo regulador, mediante a elaboração de atos normativos de “comando e controle”, embora alcance sucesso no enfrentamento do problema regulatório dado como alvo, não raro o faz mediante a incorrência de elevados custos para a sociedade. Dada a existência de componentes comportamentais no objeto da regulação, caberia questionarmos se parte das fragilidades das alternativas normativas implementadas ou da dificuldade em se formular alternativas regulatórias não normativas, mesmo com o apoio do método da AIR, decorreria da não consideração de aspectos do comportamento humano ao longo do processo analítico realizado.

Nesse caso, a indagação que apresentamos é: de que forma a incorporação de perspectivas comportamentais nos processos de análise de impacto regulatório poderia

contribuir para a melhoria da qualidade regulatória?

Nessa perspectiva, o presente trabalho apresenta uma reflexão sobre o potencial das ciências comportamentais como instrumento para a formulação de alternativas de políticas públicas adequadas ao enfrentamento de problemas regulatórios, tendo-se a Análise de Impacto Regulatório - AIR como locus para a formulação dessas alternativas. Em particular, busca-se abordar como a adoção do enfoque das ciências comportamentais ao longo das etapas da AIR pode contribuir na análise ex-ante de políticas regulatórias, ao aprimorar o diagnóstico do problema a ser enfrentado e qualificar as alternativas regulatórias normativas e não-normativas propostas.

Ou seja, o estudo promove a reflexão sobre como o enfoque das ciências comportamentais no âmbito da AIR pode ser útil ao enriquecimento de processos de regulamentação das instituições públicas, principalmente no que tange ao aprimoramento das ferramentas regulatórias disponíveis para a promoção de mudanças de comportamento da sociedade. Discorre-se ainda sobre como essa reflexão pode dotar essas instituições de meios regulatórios não-normativos e comportamentais mais ou menos sutis como abordagens alternativas ou complementares à tradicional atividade normativa coercitiva.

Para tanto, o estudo aborda as concepções da Regulação Tradicional, do Paternalismo Libertário, do Paternalismo Coercitivo e da Regulação Comportamental na produção de normas, concepções essas que poderiam vir a inspirar abordagens regulatórias alternativas ou complementares em seu objetivo comum de enfrentamento da situação problema por parte da política regulatória. Discute-se assim a viabilidade e efetividade da adoção de alternativas que visam a direcionar os indivíduos para comportamentos considerados adequados pelo Estado em distintos graus de limitação imposta a esses mesmos indivíduos quanto a sua liberdade de escolha. Nesse desenho, discute-se a adoção de alternativas normativas tradicionais e a implementação de alternativas normativas ou não-normativas alinhadas à abordagem comportamental (nudges, shoves, auditorias de sludges e budges).

Na outra mão dessa reflexão, o trabalho discorre sobre os benefícios que o processo racional da AIR pode emprestar às ciências comportamentais para fundamentação técnico-burocrática da aplicação de *insights* comportamentais em políticas públicas. No caso, aborda-se como a utilização do rito procedimental e sistemático da AIR – que prima pela participação social e transparência das evidências e motivações técnicas para a adoção de políticas públicas – pode contribuir para resolver divergências comumente observadas no campo ético quanto à utilização desses *insights* para a indução de comportamentos dos

cidadãos.

Para melhor orientar a apresentação quanto à dinâmica em que as reflexões comportamentais podem ser inseridas ao longo da execução da AIR, o trabalho considerou o método de elaboração de AIR aplicado na Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa, órgão em que o autor do presente trabalho atua como coordenador de assessoramento em análise de impacto regulatório. No caso das AIRs da Anvisa, o órgão já há alguns anos tem apoiado a condução técnica das suas análises com a realização de oficinas de assessoramento com o suporte de abordagens de design thinking. Um ponto destacado é que a realização de oficinas colaborativas contribui para reduzir os vieses comportamentais dos próprios agentes estatais responsáveis pela implementação de políticas públicas, ao permitir uma ampliação das perspectivas quanto aos aspectos técnicos e comportamentais envolvidos nos problemas regulatórios, além de facilitar a discussão e contra-argumentação das conclusões parciais ao longo do processo de formulação.

Ainda quanto à utilização do modelo de assessoramento em AIR da ANVISA, para além da oportunidade de considerar a aplicação de abordagens comportamentais nas oficinas de design thinking aplicado a AIR, o envolvimento profissional do autor com o processo regulatório da Anvisa oportunizará a testagem das conclusões do presente estudo em aplicações práticas sobre casos reais em momentos futuros. Para tanto, o presente trabalho avança além dos objetivos de uma dissertação e pavimenta uma proposta de projeto de intervenção, a ser maturado e desenvolvido em movimentos que se seguirão ao presente trabalho.

Também é importante ressaltar ao leitor que o presente trabalho adota uma perspectiva que pode ser considerada por alguns como demasiado positivista quanto ao papel das avaliações *ex-ante* de políticas públicas, no sentido de abordar a AIR sob um olhar eminentemente técnico, que a posiciona de maneira isenta de discussões e disputas políticas. Tal abordagem talvez possa ser explicada pelo envolvimento profissional do autor com o tema de estudo. De todo modo, embora se reconheça que a formulação de políticas regulatórias, assim como de todas as políticas públicas, certamente ocorre em contextos de discussões e disputas de grupos de interesse políticos, econômicos e sociais, tais aspectos e suas implicações não são abordados no presente trabalho. Nesse sentido, o objetivo do trabalho é promover a aplicação prática de reflexões orientadas pelas ciências comportamentais no aprimoramento da formulação de alternativas regulatórias em AIR. Para tanto, além desta Introdução, o trabalho é composto por cinco capítulos e uma seção com as considerações finais.

O Capítulo 2 aborda aspectos gerais relacionados à regulação, tratando brevemente de sua conceituação e desenvolvimento histórico no mundo e no Brasil. Nesse ínterim abordaremos questões relacionadas à competência normativa das agências reguladoras e à vinculação dessa competência à capacidade e motivação técnica das decisões das agências. Por fim, aborda-se a Análise de Impacto Regulatório como meio de qualificação e fundamentação técnica da atuação regulamentar das Agências, concluindo o capítulo com a descrição de sua estrutura.

O Capítulo 3 trata das ciências comportamentais, partindo da conceituação de seus aspectos gerais, sobretudo quanto ao questionamento da racionalidade plena dos agentes econômicos e a existência de heurísticas e vieses sugeridas pelo modelo dual de tomada de decisões humana. Discute-se a incorporação das ciências comportamentais nas políticas públicas e os instrumentos de intervenção comportamental (nudges, shoves, sludges e budges) aplicados sobre diferentes nuances de problemas comportamentais (internalidades e externalidades negativas, equilíbrio de phishing). Para tanto, são abordadas as concepções da regulação tradicional, do Paternalismo Libertário, do Paternalismo Coercitivo e da Regulação Comportamental, bem como de aspectos éticos relacionados à indução de comportamentos por parte do poder público.

O Capítulo 4 parte da abordagem geral das políticas públicas comportamentais para a dimensão mais específica da aplicação das ciências comportamentais nas políticas regulatórias. Em particular, como a mudança da concepção dos agentes econômicos, de plenamente racionais para limitadamente racionais, impacta no propósito regulatório de modificar comportamentos indesejados e induzir comportamentos benéficos para a sociedade. Para tanto, a discussão aborda questões quanto à efetividade da regulação estritamente dissuasiva, em contraponto a alternativas de *soft regulation*, com menor nível de imposição normativa, como seria o caso da regulação comportamental aplicada em um contexto de regulação responsiva. Nesse caso, trata-se de aspectos como as oportunidades e potenciais benefícios da inclusão de *insights* comportamentais no desenho e na implementação de políticas, abordando os campos do *policy design* e do *regulatory delivery*, e como essa sinergia pode oportunizar a criação de intervenções regulatórias totalmente inspiradas pelas ciências comportamentais, ou ainda, no aprimoramento de intervenções regulatórias tradicionais a partir da incorporação de elementos das ciências comportamentais.

O Capítulo 5 levanta elementos para a constituição de uma lente comportamental a ser utilizada nas discussões da política regulatória. Para esse fim, é

discutida a forma como os *insights* comportamentais podem ser adequadamente inseridos nos processos de discussão regulatória. Na mesma perspectiva, são revisados brevemente três métodos de aplicação de ciências comportamentais nas políticas públicas (TESTS, BASIC e SIMPLES MENTE), realçando aspectos e ferramentas que poderiam ser aplicados no contexto de processos regulatórios.

Por fim, o Capítulo 6 apresenta uma reflexão sobre como *insights* comportamentais podem ser inseridos no racional e na estrutura da Análise de Impacto Regulatório. A partir da apresentação da chamada “Jornada da Regulação” – estrutura de assessoramentos em AIR existente na Anvisa, constituída com o uso de oficinas preparadas com apoio do método Design Thinking – sugere-se abordagens para a aplicação de alguns dos elementos tratados no capítulo anterior em diferentes etapas da AIR. Nesse caso, procurou-se direcionar a aplicação de *insights* comportamentais para: 1) Qualificar o diagnóstico do problema através da identificação de seus componentes comportamentais; 2) Formular alternativas regulatórias alternativas, de perfil comportamental, capazes de alcançar os objetivos regulatórios desejados; 3) Aprimorar as alternativas regulatórias normativas e não-normativas propostas na AIR, com um olhar sobre aspectos comportamentais que possam comprometer ou aprimorar a sua implementação. Discute-se ainda como a AIR pode se constituir como um mecanismo de *debiasing* e de transparência, de modo a justificar a indução de comportamentos sobre a sociedade.

A seção de considerações finais aponta limitações e possíveis desdobramentos do trabalho de pesquisa realizado, visando a contribuir para a difusão da abordagem comportamental como uma lente analítica promissora para o aprimoramento das práticas regulatórias no Brasil.

2. REGULAÇÃO

2.1 – Conceito e histórico da regulação

Regular é, sobretudo, modificar comportamentos. É adotar meios para que grupos de agentes econômicos abandonem dado comportamento considerado indesejado pela sociedade, representada pelo agente regulador no escopo de sua competência institucional, ou para que esses agentes econômicos otimizem suas ações visando a melhoria do bem-estar da sociedade.

Nesse sentido, a regulação seria “aquele conjunto de ações jurídicas que visam estabelecer parâmetros de conduta econômica em determinado espaço tempo” (MOREIRA, 2002, p. 91). Em suma: a regulação é um dos mecanismos por meio do qual o Estado intervém no comportamento dos agentes econômicos.

Justen Filho (2002) sustenta que o termo “regulação” pode ser definido de formas distintas a depender da função do Estado e de concepções ideológicas que se pretende abordar. Em um sentido amplo, a regulação abrange uma variedade de regras estabelecidas pelo governo e por meio das quais se apresentam exigências que afetam empresas e cidadãos (HAHN e TETLOCK, 2008; KIRKPATRICK *et al.* 2004). Meneguín e Dantas (2020, p. 5), por sua vez, apontam que “o conceito de regulação parece convergir para a ideia de que é qualquer intervenção intencional do Estado com vistas a influenciar o comportamento dos agentes”.

O governo, em geral, utiliza a regulação para intervir nas falhas do mercado e promover os valores estabelecidos pela sociedade (BELFIELD *et al.*, 2018), sobretudo aqueles relacionados à promoção da saúde pública, da segurança, do bem-estar social e ao estabelecimento de segurança jurídica na comercialização de bens e serviços (BALLANTINE *et al.*, 2006). Mesmo os defensores do mercado livre concordam que alguma forma de regulamentação é necessária em casos claros de falhas de mercado (BARAK-CORREN e KARIV-TEITELBAUM, 2021; MENEGUÍN e BIJOS, 2016).

Por trás da função regulatória governamental está a concepção de que o Estado contribui melhor para a sociedade quando exerce seu papel de organizador das relações sociais e econômicas, do que quando atua como interventor direto na economia. As relações de mercado advêm de interações entre agentes econômicos (prestadores, consumidores, etc) que normalmente possuem interesses antagônicos. Neste cenário de relações entre atores com perfis divergentes, a regulação contribui à atividade econômica por

meio do estabelecimento de normas estáveis, que fomentem o seu desenvolvimento. Para tanto, “cabe ao Estado estabelecer as regras, trazer estabilidade, previsibilidade, eficiência e, também, estabelecer equilíbrio dos interesses envolvidos” (SILVA *et al.*, 2020. p.5).

Considera-se que a experiência precursora da atividade regulatória tenha se dado nos EUA, no século XIX (ARAGÃO, 2013). No contexto histórico norte-americano, o surgimento das agências reguladoras foi motivado pela percepção quanto à existência de falhas de mercado que não poderiam ser solucionadas apenas pelos movimentos independentes do setor privado. Nessas situações específicas, a atuação do livre mercado não seria suficiente para lhe trazer eficiência e equilíbrio, havendo a necessidade da intervenção estatal para que a sociedade alcançasse tal fim.

Assim, as agências reguladoras norte-americanas foram criadas voltadas para uma atuação que objetivasse equilibrar as relações e interesses de quem oferta e de quem demanda bens e serviços. Silva *et al.* (2020, p. 7) listam algumas características constituintes das agências reguladoras dos EUA voltadas para o atingimento desse fim: (i) o distanciamento dos interesses do Poder Executivo; (ii) o funcionamento observando-se critérios estritamente técnicos; (iii) corpo técnico especializado e revestido de garantias contra a ingerência de poder; e (iv) poderes normativos com reservas para o controle judicial.

Especificamente em relação às atribuições das agências regulatórias no modelo americano, observa-se que apesar de comporem o poder executivo, elas receberam competências administrativas (Poder Executivo), normativas (Poder Legislativo) e de composição de conflitos (Poder Judiciário). Nesta mesma perspectiva, uma linha de entendimento atual é que as agências teriam poderes quase legislativos (pois suas regras estão restritas aos limites da Lei) e quase judiciais (porque suas decisões podem ser levadas a controle judicial) (SILVA *et al.*, 2020).

No caso brasileiro, as agências reguladoras surgiram em um contexto de redução do papel intervencionista do Estado, dada a sua dificuldade em prestar serviços essenciais de forma direta à sociedade. Advém, portanto, da concepção de Estado Neoliberal que prevaleceu globalmente a partir do último quarto do século XX, na qual o Estado transfere ao setor privado a atribuição de prestador de serviços originalmente públicos, conservando para si a função de regulação do mercado.

A perspectiva neoliberal surge nos anos 1980 como uma necessidade de revisão das funções estatais do modelo de Estado do Bem-Estar Social. Neste modelo estatal, intensificado após a Crise de 1929 e a Segunda Guerra Mundial, os governos avançam em relação ao papel de meros garantidores da liberdade, da segurança jurídica e dos direitos

civis e políticos dos cidadãos: assumem o papel de provedores dos serviços públicos à população, como meio de atendimento de suas necessidades sociais, e de provedores do desenvolvimento econômico. Intensifica-se, assim, o intervencionismo econômico do Estado, e, juntamente com o aumento de seu tamanho e de suas atribuições, o custo para a sua manutenção.

O predomínio do Estado do Bem-Estar Social passou por um revés na década de 1970, especialmente com a crise do petróleo, que impôs aos governos uma realidade de necessária redução de seus custos, frente à limitação dos recursos disponíveis. Neste cenário de crise, o tamanho do Estado precisou ser revisto e, juntamente com ele, a natureza de suas atribuições.

A revisão do tamanho do Estado, motivada pelo crescimento persistente do seu custo de manutenção frente à limitação de recursos disponíveis, esteve acompanhada de uma reflexão quanto à própria eficiência do modelo de atuação direta do Estado na prestação de serviços. Como mencionado em Silva *et al.*:

de um lado, pairava a ideia de que as leis da economia, sem o controle do Estado, poderiam resultar em crises e injustiças, de outro, a experiência mais recente demonstrava que o Estado – em razão de sua natureza, da escassez dos bens econômicos, das amarras jurídicas e do próprio Direito Administrativo – era lento, burocrata e não obtivera êxito em suprir o bem-estar social (SILVA *et al.*, 2020, p.4).

Em resposta a essas ponderações, bem como aos anseios por uma atuação estatal de maior transparência, responsabilização e legitimidade, observou-se nas democracias ocidentais uma tendência de popularização do modelo de Estado regulador, de atuação indireta na economia, como uma alternativa aos extremos do Estado interventor e do Estado mínimo (CRUZ, 2009). Neste, o Estado retira-se do papel de fornecedor direto de bens e serviços, abrindo espaço para que este papel seja executado pela iniciativa privada de forma totalmente independente – mediante a privatização do aparelho estatal e a concessão da exploração de serviços outrora exclusiva do Estado – ou em regime de parceria com o próprio Estado. E em contrapartida a este novo cenário de alívio das necessidades de investimento do Estado, intensifica-se a necessidade de sua atuação no papel de fiscalizador e regulador da atividade econômica da sociedade.

No caso brasileiro, o “Programa Nacional de Desestatização”, implementado

durante o governo do presidente Fernando Collor de Mello em 1990, iniciou o processo de privatização de empresas públicas do governo federal (MOTTA, 2003). Já em 1995, durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, as Emendas Constitucionais 5 a 9 passaram a permitir que serviços que até então eram exclusivamente prestados pelo setor público pudessem ser ofertados por empresas privadas (SALGADO, 2003).

É neste novo contexto nacional que o fenômeno da Regulação e da Agencificação tem impulso. Com a transferência da função de prestar serviços de interesse público de empresas estatais para a iniciativa privada, passa a ser necessária a função estatal de regular as relações de mercado, tanto para proteger os consumidores quanto para assegurar uma rentabilidade adequada às empresas privatizadas (SILVA *et al.*, 2020). De forma mais ampla, a regulação teria por objetivos alcançar o bem-estar do consumidor, a melhoria da eficiência alocativa, a universalização e a qualidade dos serviços, a interconexão entre os diferentes atores e a proteção ambiental (GIAMBIAGI e ALÉM, 1999).

2.2 – Fundamentos da competência normativa das Agências Reguladoras

A regulação assume o desafio de buscar o equilíbrio de diferentes atores, com poderes desiguais e ideologias diferentes (SILVA *et al.*, 2020). Nesse papel, a regulação estatal da economia busca determinar, controlar ou influenciar o comportamento dos agentes econômicos, orientando-os para direções socialmente desejáveis, evitando que sejam lesados os interesses sociais definidos na Constituição (ARAGÃO, 2013).

Para tanto, o Estado exerce poderes inerentes à atividade de regulação, quais sejam, os de “editar a regra, o de assegurar a sua aplicação e o de reprimir as infrações” (ARAGÃO, 2013, p.24). Tratam-se de poderes atribuídos aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário que, no modelo regulatório de agencificação brasileiro – e semelhante ao modelo americano, conforme mencionado anteriormente – são transferidos para entidades públicas autônomas denominadas agências reguladoras.

Conforme indicado em Silva *et al.* (2020), no caso da função normativa, deslocada do poder Legislativo, as agências são dotadas da competência de editar regras relativas a aspectos técnicos, por meio de atos infralegais, ou seja, nos limites delegados por Leis e Decretos. Já o poder de assegurar a aplicação das regras e de reprimir as infrações é deslocado dos Poderes Executivo e Judiciário, de modo que as agências reguladoras passam a possuir competências coercitivas, judicantes e coercitivo-penais. Desta forma, as agências

são dotadas da capacidade de reprimir infrações, impor diretamente sanções e de judicar no âmbito do contencioso administrativo.

Por outro lado, a condução do poder regulatório pelas agências reguladoras funda-se no caráter técnico de sua atuação. Ou seja, o seu modelo institucional prima pelo afastamento da ingerência política, devendo as agências buscarem a competência técnica tanto na composição do seu corpo funcional quanto na orientação de suas decisões.

A matriz técnica da atuação das agências reguladoras assume especial importância no caso do exercício de seu poder normativo. Isso porque a liberdade dos particulares, dentro da concepção do estado de direito, somente pode ser restringida por leis. E estas, atendendo aos princípios da separação dos poderes, são editadas nas casas legislativas, pelos representantes eleitos democraticamente pelo povo.

Contudo, as agências reguladoras são dotadas de capacidade normativa ainda que os agentes reguladores exerçam tal atribuição sem que tenham sido votados para cumprir mandatos eletivos. Essa capacidade é estritamente balizada e fundada pela delegação dessa competência pelo Poder Legislativo, esta motivada e fundamentada pelo pressuposto da competência técnica da atuação das Agências Reguladoras.

Assim, a atuação normativa de cada agência reguladora deve não apenas se dar nos limites delegados pela lei, mas também estar sempre justificada e em estrita consonância com a sua atribuição e competência técnica.

Tal circunstância, naturalmente, requer o cuidadoso controle democrático sobre o exercício desses poderes pelas agências reguladoras, de modo a equilibrar as relações entre representação e responsabilização em suas decisões. Para tanto, Villela e Maciel (1999) indicam ser conveniente estabelecer elevados padrões de transparência nos procedimentos regulatórios.

Nesse sentido, a Lei das Agências Reguladoras (Lei nº 13.848/2019) estabeleceu, a partir de boas práticas propostas pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), regras mais claras para o processo decisório das Agências Reguladoras, mediante a realização de “Análise de Impacto Regulatório” (AIR) ¹.

¹ A chamada Lei das Agências Reguladoras (Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019) estabeleceu em seu art. 6º que “a adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão, nos termos de regulamento, precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo”.

2.3 – A Análise de Impacto Regulatório (AIR)

Como já dito, diante de situações econômicas caracterizadas pela existência de falhas de mercado, é necessário que o Estado intervenha, com vistas a garantir o regular funcionamento da economia (MENEGUIN e BIJOS, 2016). De modo geral, o principal dilema para os formuladores de políticas normalmente não é regular ou não, mas o quê e como regular. (BARAK-CORREN e KARIV-TEITELBAUM, 2021).

Ainda que alcance os seus objetivos, a regulação pode ter um alto impacto para a sociedade e resultar a ocorrência de efeitos adversos. (DASKAL *et al.* 2019; CASTRO, 2014; HASSAN, 2015; MENEGUIN e BIJOS, 2016). Quando concebida de forma descuidada, a ação regulatória pode até mesmo gerar mais custos do que benefícios à sociedade. Ou seja, ao invés de solucionar as falhas de mercado, a má regulação pode gerar distorções adicionais ou outros tipos de ineficiências – chamadas de falhas de governo – agravando os problemas que pretendia mitigar (MENEGUIN e BIJOS, 2016; MENEGUIN e DANTAS, 2020).

Para evitar tal situação, o tomador de decisão deve investir na obtenção de conhecimento e informações antes de decidir (SAAB *et al.*, 2021), visando assegurar, sobretudo, que os objetivos da atuação governamental sejam alcançados de modo que se potencialize a obtenção dos benefícios esperados e a minimização dos seus efeitos indesejados (MENEGUIN e BIJOS, 2016).

Assim, é recomendado que o regulador não tome decisões sem antes verificar se a regulação terá custos razoáveis, impactos aceitáveis e se enfrentará problemas reais (ELLIG, 2018). Mais do que isso, é necessário que o processo de formulação de políticas públicas seja aprimorado, de modo a assegurar que as normas elaboradas sejam eficazes, efetivas, econômicas e eficientes (MENEGUIN e BIJOS, 2016).

Para evitar a ocorrência de falhas de governo associadas a desacertos da regulação, faz-se necessário a adoção de práticas voltadas à qualificação da atuação regulatória. Muitos governos têm desenvolvido novas ferramentas, estruturas e processos para qualificar o seu sistema regulatório, em um movimento de promoção da transparência, participação social e uso de evidências no processo de formulação de regulamentos, conhecido como *better regulation*, ou “qualidade regulatória” (BALLANTINE *et al.* 2006; HUGÉ *et al.* 2011). As práticas de *better regulation* visam corrigir problemas como a baixa efetividade regulatória, a assimetria de informações entre reguladores e regulados e ausência de mecanismos de controle e responsabilização dos reguladores perante a sociedade (SILVA,

2013). De forma sintética, Meneguín e Dantas (2020, p. 12) definem a qualidade regulatória como “o conjunto de práticas e ferramentas que visam promover, dentre outros, a transparência, a responsabilização, a tomada de decisão racional, a construção de mercados mais justos e eficientes”.

Para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, a boa regulação deve, dentre outros aspectos: buscar resolver problemas e alcançar metas claramente definidas e ser eficaz na consecução desses objetivos; ser fundamentada em evidências e proporcional ao problema identificado; produzir benefícios que justifiquem os custos; considerar a distribuição dos seus efeitos entre os diferentes atores e grupos; ser elaborada de modo transparente, com procedimentos adequados para a manifestação efetiva e tempestiva de atores e grupos interessados e considerar os incentivos e mecanismos para alcançar os efeitos desejados, incluindo estratégias de implementação que potencializem seus resultados (BRASIL, 2018a).

A Análise de Impacto Regulatório (AIR) é um instrumento de qualidade regulatória capaz de munir o regulador com essas informações previamente a tomada de decisão, aumentando as possibilidades de sucesso das políticas regulatórias (HUMPHERSON, 2004). Trata-se de um instrumento de apoio à formulação de políticas públicas e à tomada de decisão, voltada ao desenho e fundamentação de intervenções governamentais baseadas em evidências, direcionada ao alcance de seus objetivos, e que busquem a maximização de seus benefícios e a supressão de seus custos (MENEGUÍN e BIJOS, 2016). Por tal razão, a AIR é considerada a mais importante ferramenta de apoio à melhoria da regulação (RADAELLI, 2004).

A AIR é um instrumental amplamente promovido pela OCDE, vez que contribui com análises técnicas bastante úteis no subsídio à elaboração de regulamentos, melhorando a racionalidade do processo decisório governamental de seus países membros (MENEGUÍN e BIJOS, 2016). Assim, a recente incorporação da Análise de Impacto Regulatório (AIR) no ordenamento jurídico brasileiro² surge como uma oportunidade de as agências reguladoras construírem soluções regulatórias eficientes, claras e com forte componente dialógico (FUKUNAGA, 2020).

De acordo com a definição legal dada pelo art. 2º, inciso I do Decreto nº 10.411/2020 – que regulamentou a Análise de Impacto Regulatório no âmbito do Poder

² O art. 3º do Decreto nº 10.411/2020 estabelece que “a edição, a alteração ou a revogação de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, por órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional será precedida de AIR”.

Executivo Federal –, a AIR é “um procedimento, a partir da definição de problema regulatório, de avaliação prévia à edição dos atos normativos, que conterá informações e dados sobre os seus prováveis efeitos, para verificar a razoabilidade do impacto e subsidiar a tomada de decisão”. De forma mais precisa, o documento Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório, editado pela Casa Civil da Presidência da República, define AIR como:

processo sistemático de análise baseado em evidências que busca avaliar, a partir da definição de um problema regulatório, os possíveis impactos das alternativas de ação disponíveis para o alcance dos objetivos pretendidos”, tendo por finalidade “orientar e subsidiar a tomada de decisão e, em última análise, contribuir para que as ações regulatórias sejam efetivas, eficazes e eficientes” (BRASIL, 2018a).

A AIR foi criada nos Estados Unidos na década de 1970, a partir do estabelecimento de diretrizes para a melhoria da qualidade da regulação, por meio da apresentação da análise e medição dos efeitos de propostas regulatórias. Mas a institucionalização da AIR ocorreu na década de 1980, quando o governo Reagan exigiu a Análise Custo-Benefício (CBA) para todas as regulamentações com impacto superior a US\$ 100 milhões (ELLIG e MCLAUGHLIN, 2012; GOODSTEIN, 1995; VIBERT, 2006).

A Ordem Executiva 12291, assinada por Ronald Reagan em 1981, impôs cinco requerimentos gerais para a regulação federal: (1) As decisões administrativas serão baseadas em informações adequadas sobre a necessidade e as consequências da ação governamental proposta; (2) Não serão tomadas medidas regulamentares a menos que o potencial benefícios para a sociedade decorrentes da regulamentação superem os custos potenciais para sociedade; (3) Os objetivos regulamentares serão escolhidos de modo a maximizar os benefícios líquidos para a sociedade; (4) Entre abordagens alternativas para qualquer objetivo regulamentar, será escolhida a alternativa que envolva o menor custo líquido para a sociedade; (5) As agências definirão prioridades regulatórias com o objetivo de maximizar os benefícios líquidos agregados para a sociedade, levando em consideração a condição das indústrias específicas afetadas pelas regulamentações, a condição da economia nacional e outras ações regulatórias contempladas para o futuro (SUNSTEIN, 2018, p. 7).

Tais requerimentos podem até mesmo parecer simples e triviais em uma primeira leitura, mas como aborda Sunstein (2018), eles geraram uma verdadeira revolução

tecnocrata ao exigir o uso de evidências para a tomada de decisões:

[...] mesmo em governos democráticos, na maior parte do tempo, os servidores públicos estão sob pressão para agir porque um grupo privado bem organizado deseja que o faça, porque um partido político está todo carregado, porque pessoas importantes têm uma noção clara de que algum problema precisa ser resolvido (agora mesmo!), porque um acontecimento recente despertou preocupação pública, ou porque um jornal ou programa de televisão a cabo ou mesmo um tweet sugere que algo deve ou não ser feito. Por mais simples que seja, o requisito (1) capacita os tecnocratas; exige evidências. Coloca os tecnocratas no comando. (SUNSTEIN, 2018, p. 7, tradução própria)

Em suma, a Ordem emitida por Reagan exigiu que os benefícios das regulações devem “*superar*” os custos. E para essa apuração, nenhum desses dois aspectos pode ser baseado em dados inventados: devem ser fundamentados nas melhores evidências disponíveis. E mais do que apenas buscar por decisões que atendam ao princípio aritmético de “*benefícios maiores que custos*”, os decisores devem orientar-se pela “*maximização dos benefícios líquidos agregados*”. Ou seja, dentre todas as abordagens possíveis, deve ser escolhida aquela apresente os maiores benefícios líquidos. Tratam-se, portanto, de cinco comandos capazes de evitar que a administração pública produza, para cada situação problema que se apresente, mais regulação do que o exigido ou menos regulação do que o necessário.

Além de tudo isso, a Ordem Executiva 12291 também exigia que para cada regulamentação, as agências executivas emitissem uma Análise de Impacto Regulatório (AIR). Em sua concepção original, a partir dessa ordem executiva, a AIR seria um documento em que deveriam ser identificados e descritos os benefícios potenciais do regulamento em análise; os potenciais beneficiários da regulamentação; os custos potenciais e quaisquer possíveis efeitos adversos do regulamento; aqueles que provavelmente suportarão os custos; os benefícios líquidos da regra; os tratamentos regulamentares alternativos capazes de atingir o mesmo objetivo regulatório a um custo mais baixo, juntamente com uma análise de seus benefícios potenciais, de seus custos, e de uma explicação das razões jurídicas pelas quais não poderiam ser adotados. Ressalvando-se que os efeitos, custos e benefícios potenciais deveriam ser identificados e descritos no documento mesmo nos casos em que não fossem quantificáveis e monetizáveis (SUNSTEIN, 2018, p. 8-9).

A partir da adoção inicial nos Estados Unidos, a utilização da AIR se expandiu para as nações desenvolvidas e, mais recentemente, passou a avançar também para os países emergentes (CARVALHO *et al.* 2019; FRANCESCO, 2012). A implementação da AIR no

Brasil vem se dando de forma gradual, desde 2007, observando-se distintos estágios de maturidade da aplicação da ferramenta entre as agências reguladoras federais (AQUILA *et al.* 2019). No caso específico da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), estudo realizado pelo IBRAC (2019) apontou que sua aplicação e estudo encontrava-se em estado avançado.

2.4 – A estrutura da AIR

Há certa uniformidade no entendimento do que se trata uma AIR, consistindo em um processo sistemático de análise ex-ante dos impactos de dada ação governamental (FRITSCH *et al.* 2013; KIRKPATRICK *et al.*, 2004). Contudo, a forma como a AIR é materializada não é totalmente homogênea, possuindo distinções em diferentes países. Diversos autores identificam uma estrutura base comum da Análise: de modo geral, a AIR busca indicar ao tomador de decisão a melhor forma de atuação regulatória, a partir de um rito analítico baseado em evidências que se inicia na identificação do problema, passa pela definição dos objetivos da política e avaliação quanto à necessidade de intervenção, avança pela proposição de distintas alternativas de atuação regulatória e culmina identificação e comparação dos impactos dessas alternativas (FRITSCH *et al.* 2013; JACOBS, 2004; OCDE, 2012a; MENEGUIN, 2016).

Essa estrutura analítica da AIR é sintetizada em Saab (2021) – a partir de Adele e Jordan (2014), Jarrar (2018) e Radaelli (2010) – nos seguintes passos gerais: 1) Identificação do problema, suas causas e seus agentes afetados; 2) A definição dos objetivos da regulação; 3) A identificação das alternativas regulatórias; 4) A comparação das alternativas regulatórias; 5) O plano de monitoramento da regulação; 6) Participação Social.

No caso da Anvisa, a Orientação de Serviços nº 96, de 12 de março de 2021 (BRASIL, 2021a), indica que as AIR realizadas na Agência abrangem três grandes fases: 1) identificação e análise de problema regulatório; 2) identificação e análise das alternativas regulatórias; e 3) comparação das alternativas regulatórias. Embora trate-se de uma organização mais sintética, a estruturação proposta para a AIR no âmbito da Anvisa engloba, distribuídas nessas fases, todos os passos mencionados anteriormente, bem como os elementos obrigatórios previstos no Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020:

Quadro 1. Passos gerais da Análise de Impacto Regulatório (AIR)

1) Identificação e análise de <u>problema regulatório</u>: 1 – I) Identificação do problema regulatório que se pretende solucionar, com a apresentação de suas causas e sua extensão; 1 – II) Identificação dos agentes econômicos, os usuários dos serviços prestados e os demais agentes afetados pelo problema regulatório identificado; 1 – III) Identificação da fundamentação legal que ampara a ação da Anvisa quanto ao problema regulatório identificado; 1 – IV) Definição dos objetivos a serem alcançados.
2) Identificação e análise das <u>alternativas regulatórias</u>: 2 – I) Descrição das alternativas possíveis ao enfrentamento do problema regulatório identificado, consideradas as opções de não ação, as soluções normativas e, sempre que possível, as soluções não normativas; 2 – II) Exposição dos possíveis impactos das alternativas identificadas, inclusive quanto aos seus custos regulatórios; 2 – III) Mapeamento da experiência internacional quanto às medidas adotadas para a resolução do problema regulatório identificado; 2 – IV) Identificação e definição dos efeitos e riscos decorrentes da edição, da alteração ou da revogação do ato normativo.
3) <u>Comparação</u> das alternativas regulatórias: 3 – I) comparação das alternativas regulatórias identificadas e analisadas; 3 – II) descrição da estratégia para implementação da alternativa regulatória sugerida, acompanhada das formas de monitoramento e de avaliação a serem adotadas e, quando couber, avaliação quanto à necessidade de alteração ou de revogação das normas vigentes;

Fonte: Orientação de Serviços Anvisa nº 96, de 12 de março de 2021 (BRASIL, 2021a).

A figura a seguir, original do Guia de AIR da Anvisa - Guia nº 17/2021 (BRASIL, 2021b) apresenta as três grandes fases da AIR – segundo estruturação vigente na Agência – acrescidas de atividades de “consulta aos agentes afetados e interessados” e de “levantamento de evidências” ocorrendo ao longo de todo o processo da AIR.

Figura 1. Fases da Análise de Impacto Regulatório (AIR)

Fonte: Guia de AIR da Anvisa - Guia nº 17/2021 (BRASIL, 2021b)

De fato, a Portaria nº 162, de 12 de março de 2021, que estabelece as diretrizes e procedimentos de AIR na Anvisa, determina que a participação social deve ser promovida durante todo o processo, tendo início tão logo quanto possível, objetivando levantar informações e receber subsídios relevantes que qualifiquem a análise (BRASIL, 2021c). Na AIR, a participação social pode ocorrer a qualquer momento, por meio de processos de consulta que visam promover a escuta de uma pluralidade de vozes capazes de legitimar a análise mediante a apresentação de informações, críticas e evidências (JACOBS, 2004; RADAELLI, 2005; SAAB *et al.*, 2018; BALLANTINE e DEVONALD, 2006)

Ademais, um processo de AIR fundamentado por extensa e qualificada gama de informações e evidências, desde a identificação do problema regulatório até a comparação das alternativas, contribui para que a tomada de decisão do regulador seja robusta (BRASIL, 2021b, p. 73).

Todas essas etapas e atividades são igualmente relevantes para elaboração de uma AIR consistente e, conseqüentemente, para a adoção de intervenções regulatórias qualificadas, capazes de enfrentar adequadamente o problema público e prover benefícios líquidos para a sociedade.

A realização de uma boa identificação do problema é fundamental para que se alcance sucesso na atividade regulatória, sendo que, em muitas situações, a baixa qualidade da regulação está associada a uma compreensão incorreta do problema regulatório (JACOBS, 2004). É somente a partir de uma definição clara do problema, com suas causas

e consequências, que se torna possível identificar as possíveis soluções para atingir os objetivos desejados (BRASIL, 2018a).

Não se trata de tarefa simples. No campo da regulação, os problemas tendem a ser multifacetados, com muitas causas, distintas origens, afetando os segmentos da sociedade de modos e intensidades diferentes. Nestas situações, além de se considerar e investigar o máximo de aspectos possíveis, pode ser necessário ponderar e priorizar as causas identificadas, de modo a viabilizar a correta definição dos objetivos e das alternativas de ação (BRASIL, 2018a).

Na identificação do problema regulatório e suas causas, os propositores da nova regulação são instados a delimitar a situação não satisfatória existente, que motiva a necessidade de intervenção no comportamento dos agentes. Os problemas regulatórios podem ter diversas naturezas, sendo mais comumente associados à ocorrência de falhas regulatórias, falhas de mercado, falhas institucionais, bem como da necessidade de garantir condições ou direitos fundamentais a cidadãos ou promover objetivos de políticas públicas (BRASIL, 2018a). Sob outra perspectiva, o problema principal também pode estar relacionado à ineficiência dos programas governamentais em alcançar os objetivos públicos (MENEGUIN e SAAB, 2020).

Uma reflexão que deve ocorrer na etapa da identificação do problema é a ponderação sobre a necessidade de ação governamental para o seu enfrentamento, o que implica em ir além da mera identificação das falhas de mercado envolvidas, acrescentando à análise a compreensão quanto às razões que impedem o mercado de alcançar resultados eficientes (BAILEY *et al.*, 2002; DUDLEY *et al.*, 2017; NWEKE, 2011).

Além do próprio problema regulatório, também devem ser identificadas e explicadas as suas causas. Em especial, devem ser identificadas e analisadas as causas raízes do problema, como meio para assegurar que sejam posteriormente formuladas soluções que busquem tratar as causas reais do problema e não seus sintomas (BRASIL, 2018a).

Para a correta definição do problema, também deve-se realizar a análise de suas consequências. É a partir da compreensão das repercussões do problema que se demonstra que este é relevante o suficiente para justificar a atuação governamental. Do contrário, corre-se o risco de empreender esforços e impor custos em razão de fatos isolados ou circunstanciais (BRASIL, 2018a).

A etapa de identificação do problema também envolve o mapeamento e análise dos agentes afetados. Conhecer a visão destes atores sobre o problema regulatório tratado na AIR é um importante insumo para compreender adequadamente as suas causas e

extensão. Nesse sentido, é preciso haver uma reflexão sobre como os atores contribuem para a permanência ou agravamento do problema e se há alguma mudança de comportamento que esses próprios atores poderiam tomar para evitá-lo ou minimizá-lo (BRASIL, 2018a).

Avançando nas atividades relativas à etapa de identificação do problema, adentramos na definição dos objetivos a serem alcançados mediante a intervenção regulatória. Estes devem ser mensuráveis, verificáveis e refletir as necessidades e valores da sociedade (BAILEY *et al.*, 2002; Ballantine e Devonald, 2006).

A definição dos objetivos é fundamental para a orientar a formulação das alternativas regulatórias para o enfrentamento do problema. Definições claras de objetivos são essenciais para monitorar os resultados da regulação (JARRAR, 2018).

A etapa de identificação de alternativas regulatórias envolve a formulação de distintas maneiras para se enfrentar o problema, devendo abranger desde opções impositivas e normativas até soluções de caráter colaborativo e não-normativo, sempre considerando, inclusive, a opção de “não fazer nada” (DUDLEY *et al.*, 2017; RADAELLI, 2005). É importante assegurar que as possíveis alternativas de ação não sejam desproporcionais ao problema a ser resolvido (MENEGUIN e BIJOS, 2016).

Uma vez propostas as alternativas regulatórias para o enfrentamento do problema, avança-se para a identificação e comparação dos seus impactos regulatórios. Para esta etapa, são prospectados e, sempre que possível, dimensionados os possíveis impactos decorrentes de cada alternativa regulatória sobre a sociedade. Impactos esses que são tratados como custos ou desvantagens – ou seja, fatores que pioresm a condição ou bem-estar atual dos agentes envolvidos frente à situação de não-ação – ou de modo inverso, como benefícios ou vantagens. O usual é que sejam analisados os possíveis impactos no campo social, ambiental, econômico e dos direitos fundamentais (BRASIL, 2021b).

A etapa de comparação de alternativas envolve, em suma, o cotejo entre os custos (desvantagens) e os benefícios (vantagens) de cada uma das alternativas identificadas, mediante a utilização de algum método comparativo adequado à ocasião (análise multicritério, custo-efetividade, custo-benefício, etc), com possibilidade de integração de métodos qualitativos e quantitativos (JACOBS, 2004; RADAELLI, 2004b). É recomendável que o método comparativo seja flexível e proporcional à complexidade e magnitude do problema (LETENS *et al.*, 2008; SAAB, 2021).

Podemos dizer então que a intervenção regulatória alcança seus objetivos quando é capaz de alcançar ganhos líquidos para a sociedade. Ou seja, os benefícios da regulação devem superar os seus custos associados (MENEGUIN e BIJOS, 2016).

Uma vez identificada a alternativa mais adequada para o enfrentamento do problema regulatório, a partir de todos os elementos prévios levantados ao longo da AIR e da comparação dos impactos mapeados para todas as alternativas levantadas em contraposição à manutenção do status quo, o processo é finalizado com o desenho de uma estratégia de implementação dessa alternativa, inclusive das formas de monitoramento e de avaliação a serem adotadas (BRASIL, 2018a). A reflexão quanto à estratégia de implementação proposta na AIR guarda relação com questões essenciais da política regulatória que está sendo proposta, como a capacidade de enforcement e de conformidade que lhes são inerentes. Por essa razão, a qualidade da estratégia de implementação formulada na AIR guarda relação com o próprio potencial de a intervenção regulatória ser bem-sucedida.

Para tanto, é recomendável que o conteúdo desta seção da AIR contemple considerações estratégicas quanto à implementação, fiscalização e monitoramento da proposta regulatória indicada pela AIR. Indo mais a fundo dentro dessas três dimensões, essa reflexão estratégica quanto a implementação da intervenção regulatória pode ser qualificada a partir da reflexão quanto a uma gama de tópicos, dentro os quais citamos: os órgãos e instituições que precisarão ser engajados; a eventual necessidade de adaptação organizacional interna; o plano de comunicação da atuação regulatória; a definição de penalidades no caso de não conformidade e do tipo de sanções recomendadas; a necessidade de alteração ou revogação de normas em vigor; o prazo para a intervenção regulatória entrar em vigor; o estabelecimento de um prazo máximo para vigência ou revisão da norma; a forma de coleta de dados para monitoramento e avaliação da intervenção regulatória; o tipo de fiscalização recomendada (por exemplo, se preventiva, orientativa, inspeção com frequência pré-definida, inspeção aleatória ou seletiva, auditoria, visitas técnicas, testes de conformidade, canais de denúncia e reclamação, etc); a estrutura necessária para fiscalização; os indicadores de monitoramento etc (BRASIL, 2021b).

Além dessas verificações objetivas, a projeção da implementação da alternativa regulatória pode ser beneficiada pela verificação de aspectos que, neste ponto, já tendem a ter sido tratados ao longo das etapas anteriores da AIR, tais como a averiguação quanto a forma como as organizações impactadas pela regulação são estruturadas e tomam decisões, os incentivos que podem motivar os regulados a cumprir o regulamento, além da identificação dos eventuais obstáculos ao seu cumprimento. Todo esse esforço na construção da estratégia de implementação, na AIR, é justificado pela esperada melhoria do grau de conformidade da intervenção proposta. Isso porque uma regulação que possua um

cumprimento ineficaz pode ser tão prejudicial para o governo, empresas e consumidores quanto a ausência de regulamentação ou o excesso de regulamentação (OCDE, 2000). Tratar-se-ia de uma falha de governo que, em regra, levará a todo o esforço e custo para a futura realização de novo processo de revisão normativa.

Não obstante, é importante ressaltar que apesar de todo o esforço no planejamento da execução da alternativa regulatória, nem sempre o processo de implementação pode ser perfeitamente programado prospectivamente, “de cima para baixo”, com a projeção rígida das atividades de implementação. Muitas vezes os servidores públicos encarregados da execução regulatória exercem uma influência definidora sobre a forma como os regulamentos editados são interpretados, aplicados e cumpridos (BAILEY, 2002). Isso reforça a importância da verificação ex-post dos indicadores de desempenho previstos na norma, de modo que seja possível verificar não apenas o sucesso da regulação em alcançar os objetivos originalmente traçados, mas também efetividade de sua implementação.

Findada a abordagem quanto ao conteúdo de uma AIR, devemos ressaltar que o papel desta importante ferramenta de qualidade regulatória é de tão somente subsidiar e dar maior segurança aos tomadores de decisão, mas sem possuir um caráter vinculante (BRASIL, 2018a). Significa dizer que as instâncias máximas dos órgãos reguladores podem decidir de forma contrária à indicada na AIR, mediante justificativa e motivação para a decisão. Inclusive, esse aspecto foi objetivamente incorporado no Decreto nº 10.411/20, que regulamentou a AIR no Brasil:.

Art. 15. A autoridade competente do órgão ou da entidade responsável pela elaboração do relatório de AIR deverá se manifestar quanto à sua adequação formal e aos objetivos pretendidos, de modo a demonstrar se a adoção das alternativas sugeridas, considerados os seus impactos estimados, é a mais adequada ao enfrentamento do problema regulatório identificado.

§ 1º O relatório de AIR tem o objetivo de subsidiar a tomada de decisão pela autoridade competente do órgão ou da entidade que o elabore.

§ 2º O relatório de AIR não vincula a tomada de decisão de que trata o § 1º e é facultado à autoridade competente do órgão ou da entidade decidir:

I - pela adoção da alternativa ou da combinação de alternativas sugerida no relatório da AIR;

II - pela necessidade de complementação da AIR; ou

III - pela adoção de alternativa contrária àquela sugerida no relatório, inclusive quanto às opções de não ação ou de soluções não normativas.

§ 3º As decisões contrárias às alternativas sugeridas no relatório de AIR deverão ser fundamentadas pela autoridade competente do órgão ou da entidade.

(Omissis) (g.n.)

Mas ainda que preservada a competência deliberativa das instâncias máximas dos órgãos, os Relatórios de AIR funcionam como direcionadores técnicos da decisão regulatória a ser tomada. E visto a necessidade de se justificar qualquer decisão contrária a indicada na AIR, temos que quanto mais robusta e qualificada a AIR, tão mais raro será a ocorrência de decisões divergentes de suas indicações. Logo, a existência de Relatórios de AIR qualificados, orientadores das decisões das agências reguladoras, está alinhada ao, e consolida o caráter técnico da condução do poder regulatório desses órgãos, o qual, como mencionado anteriormente, serve como fundamento o exercício de seu poder normativo.

E ao falarmos da qualidade das AIRs – que como dito, é fator de crucial relevância para a sustentação da legitimidade normativa das agências reguladoras – um aspecto que sempre precisa ser considerado é a proposição de distintas alternativas para o enfrentamento do problema regulatório. A boa prática indicada para conteúdo das AIRs inclui um esforço no levantamento não apenas de soluções normativas e impositivas, mas também, sempre que possível, de soluções não normativas e colaborativas. Deste modo, deve fazer parte do olhar do regulador não somente a busca pelo alcance dos objetivos regulatórios propostos, mas também por atingi-los de maneira proporcional, ao menor custo possível (BRASIL, 2018a e 2021b; DUDLEY *et al.*, 2017; RADAELLI, 2005; MENEGUIN e BIJOS, 2016).

Mas longe de ser uma missão trivial, a identificação de alternativas regulatórias distintas constitui um dos maiores desafios para a qualificação das AIRs. Em um levantamento recente sobre avaliação da qualidade da AIR, Saab *et al.* (2023) identificaram uma série de estudos que apontam para a definição insuficiente de alternativas como a falha mais comum em AIR.

Nesse aspecto, ter sempre em consideração que a regulação está relacionada à alteração de comportamentos pode contribuir para se desfazer o viés normativo dos órgãos reguladores (regulação não é igual a regulamentação!). Natural, portanto, pensar que considerações comportamentais podem contribuir para alavancar a qualidade da AIR e, portanto, da atuação dos órgãos reguladores. Trataremos das perspectivas dessa interface nos capítulos seguintes, que ao longo do seu desenvolvimento nos permitirão averiguar o potencial de contribuição do olhar comportamental para a qualificação das AIRs. Contribuição essa que vai além do apoio na identificação de alternativas regulatórias, sendo também potencialmente benéfica para a mitigação de outros problemas comumente observados em AIRs – alguns dos quais também apontados em Saab *et al.* (2023) –, tais

como a deficiência na identificação de problemas, as falhas na definição de objetivos, falhas no planejamento da implementação das alternativas, dentre outros.

Pari passu, ao avançarmos nessa análise, também verificaremos o potencial da estrutura metódica da AIR servir como meio de apoio à qualificação da difusão de políticas públicas apoiadas por *insights* comportamentais.

3. AS CIÊNCIAS COMPORTAMENTAIS

3.1 – Além da racionalidade dos agentes

Se regular é modificar comportamentos, os conhecimentos e conceitos oriundos das ciências comportamentais não podem ser ignorados pelos governos em sua missão de regular mercados e produzir políticas públicas. E de fato, as instâncias públicas têm cada vez mais buscado empregar a abordagem comportamental na compreensão de seus desafios e na proposição de soluções para enfrentá-los.

Compreender a abordagem comportamental demanda assumir um pressuposto inicial: nós, os seres humanos, somos animais emocionais e sociais. Por óbvio que possa soar essa afirmação, ela traz embutida uma considerável revolução em relação à abordagem econômica preponderante, que assume como um axioma a racionalidade dos agentes econômicos.

Há uma lacuna entre o comportamento esperado entre os agentes econômicos descritos na teoria econômica tradicional e o seu *alter ego*, o ser-humano que observamos no mundo real. A abordagem econômica tradicional assume que os seres humanos são exímios “maximizadores de utilidade”, capazes de agir consistentemente em direção à otimização de seu próprio bem-estar, por meio de tomadas de decisão não-emocionais, realização de cálculos complexos, planejamento prospectivo e compreensão plena de toda a informação disponível. Mas o que observamos no dia a dia são pessoas emocionais, preguiçosas, esquecidas, que por essas e por outras razões, frequentemente tomam decisões contrárias ao seu próprio benefício.

O que diferencia a visão dos economistas comportamentais daquela oriunda do *homo economicus* é o reconhecimento de que a racionalidade na tomada de decisão dos agentes é sensível a variáveis de contexto.

Longe de guiar-se pelo modelo do agente racional e dos seus pressupostos de racionalidade – conforme observado nas teorias econômicas tradicionais – as Ciências Comportamentais estabelecem-se a partir de uma abordagem empírica dos processos decisórios humanos, que procura descrever o modo como as pessoas efetivamente tomam decisões (CAMPOS FILHO, 2020).

É importante compreender que ao defender que os seres humanos são dotados de racionalidade limitada, a abordagem comportamental não está a defender que os agentes econômicos são irracionais ou incapazes de tomar decisões racionais. Argumenta-se, isso

sim, que as pessoas avaliam as informações por meio de atalhos mentais que são eficientes na maioria das vezes, mas que também nos levam a cometer erros previsíveis.

De acordo com Tversky e Kahneman (1974), boa parte das decisões que tomamos em nosso dia a dia são resolvidas de forma rápida e automática, a partir de atalhos mentais, chamados de heurísticas. Esse processo se dá, basicamente, pela substituição de uma questão que exija maior nível de esforço mental por outra mais simples, acessada a partir de conhecimento prévio, a que nossa mente possa chegar a uma resposta mais facilmente (KAHNEMAN, 2003).

As heurísticas nos auxiliam a tomar decisões de forma espontânea, reduzindo nossa carga mental ao lidar com o sem número de questões que defrontamos em nossa rotina diária (KAHNEMAN, 2012). Contudo, esse mesmo tipo rápido de raciocínio, essencial para a nossa sobrevivência, também nos leva, muitas vezes, a incorrer em vieses decisórios.

No contexto do programa de pesquisas impulsionado pelos trabalhos de Kahneman e Tversky, vieses são desvios previsíveis do modelo ideal de racionalidade induzidos pelo uso de heurísticas (CAMPOS FILHO *et al.*, 2020). Assim, as decisões tomadas via heurísticas são espontâneas e involuntárias; e embora sejam adequadas na maioria das situações, em alguns casos elas nos induzem a desfechos equivocados. Tais vieses poderiam ser evitados se fosse possível ao ser humano adotar um raciocínio ponderado e metódico para todas as suas decisões. Contudo, nem sempre as pessoas podem ou conseguem empregar esse tipo pensamento.

De forma bastante didática, Daniel Kahneman (2012) popularizou a discussão sobre esses dois modelos de processamento mental apresentando-os como dois personagens: o Sistema 1 e o Sistema 2.

O pensamento rápido é representado pelo chamado “Sistema 1”, que funciona de forma intuitiva e com pouco esforço. O Sistema 1 segue um processo mental que é automático, inconsciente, associativo e emocional, que produz decisões rápidas, espontâneas e intuitivas (BARAK-CORREN e KARIV-TEITELBAUM, 2021). Essas decisões céleres produzidas a partir de heurísticas são, na maioria das vezes, eficientes e corretas. Mas eventualmente também falham de forma previsível e consistente (vieses).

Por sua vez, o “Sistema 2” é o personagem em que se encaixa o pensar devagar, com esforço e atenção. O Sistema 2 produz decisões analíticas a partir de um raciocínio lento, consciente e controlado. Contudo, trata-se de um processo mental que não se acessa a todo momento, por requerer atenção e esforço (BARAK-CORREN e KARIV-TEITELBAUM, 2021).

Esses dois personagens atuam em momentos e situações distintas para cada situação-problema rotineira que nos é apresentada, influenciando o nosso comportamento. Por vezes, o sistema 1 toma a frente e nos leva a decisões instintivas e quase sem qualquer tipo de esforço. Outras vezes, o sistema 2 assume o protagonismo e nos conduz em situações que exigem maior nível de concentração.

Contudo, em certas circunstâncias, o sistema 1 nos conduz por caminhos viesados, nos levando a cometer decisões desviadas da racionalidade. Por outro lado, exigir a atuação do sistema 2 em todas as situações (caso fosse possível) nos levaria a falhas e problemas decorrentes da sobrecarga de esforço mental, além de exigir um tempo mais vagaroso de raciocínio, que é inadequado à maioria das tarefas de nosso cotidiano.

O conhecimento quanto à capacidade operacional e à forma de funcionamento desses dois sistemas de processamento mental nos auxilia compreender os processos decisórios das pessoas. Tal compreensão é útil para evitar que essas decisões sejam acometidas por erros previsíveis.

Natural, portanto, que se aborde o emprego desse conhecimento no aprimoramento da formulação e implementação de políticas públicas que envolvam a tomada de decisão pelos agentes. Entender em quais situações as pessoas tomam decisões intuitivas típicas do sistema 1 e os momentos em que empregam o pensamento esforçado e vagaroso do sistema 2 pode ajudar os agentes governamentais a adotar intervenções com maior possibilidade de sucesso.

3.2 – Ciências comportamentais nas políticas públicas

Baseados nesses conceitos, Thaler e Sunstein (2008) propõem que os formuladores de políticas atuem como “arquitetos de escolha”. Ou seja, devem estruturar o ambiente de tomada de decisão dos indivíduos para orientar o comportamento mais eficaz e aumentar o bem-estar.

De fato, a ciência comportamental tem demonstrado que as decisões das pessoas são impactadas pela forma como as opções lhes são apresentadas. Assim, a arquitetura de escolhas se apresenta como um aspecto onipresente do processo decisório, dado que as opções sempre serão apresentadas estruturadas de alguma forma. Contudo, embora inevitável, a apresentação das opções pode se dar de forma acidental e aleatória, ou deliberada e programada.

Logo, o arquiteto de escolhas pode influenciar a decisão das pessoas a partir da forma como organiza e apresenta as opções de cada situação-problema, mesmo que isso ocorra de forma não deliberada. E por esse motivo, os agentes governamentais, ao atuarem como arquitetos de escolha, possuem a responsabilidade de organizar o contexto para que as pessoas tomem decisões mais alinhadas aos seus objetivos (CAMPOS FILHO *et al.*, 2020).

A importância da arquitetura de escolhas na decisão das pessoas indica potenciais benefícios para o desenho de políticas públicas ao se ter em consideração a compreensão sobre como as pessoas tomam suas decisões. Nesses termos, a possibilidade de orientar a escolha das pessoas para decisões que sejam benéficas a elas e à sociedade abre espaço para a aplicação de *insights* comportamentais (ou *behavioural insights*, BI) sobre as políticas públicas (SHAFIR, 2013). Como mencionado em Campos Filho *et al.* (2020), admitir que o raciocínio das pessoas está sujeito a vieses capazes de desviá-las das escolhas que lhes seriam racionalmente mais benéficas leva à necessidade de que as políticas sejam desenhadas e implementadas tendo em consideração a ocorrência desses erros previsíveis, que não ocorreriam se os sujeitos fossem, de fato, plenamente racionais. De outra forma, realizar políticas públicas para pessoas plenamente racionais ao invés de para pessoas reais pode pôr em risco a capacidade dessas políticas alcançarem seus resultados esperados. Nesse contexto, a aplicação de ciências comportamentais para melhoramento de políticas públicas tem sido observada em diversos países, inclusive no Brasil (OCDE, 2017).

Adicionalmente, deve ser observado que os próprios agentes públicos responsáveis pelo desenho e implementação de políticas públicas também possuem seus próprios vieses comportamentais. Como veremos mais adiante, conhecer a existência desses vieses pode ajudar a aprimorar a qualidade dessas políticas, contribuindo para o alcance de seus objetivos (HALLSWORTH *et al.*, 2018).

A aplicação de *insights* comportamentais no contexto da política regulatória passa pelas concepções da Regulação Tradicional, do Paternalismo Libertário, do Paternalismo Coercitivo e da Regulação Comportamental na produção normativa das Agências Reguladoras, concepções essas que podem vir a inspirar abordagens regulatórias antagônicas ou complementares em seu objetivo comum de enfrentamento da situação problema por parte da política regulatória. Ou seja, na adoção de intervenções para o enfrentamento de problemas regulatórios, cabe discutir a viabilidade e efetividade da adoção de alternativas que dirijam os indivíduos para o comportamento considerado adequado pelo Estado em distintos graus de limitação imposta a esses mesmos indivíduos quanto a sua liberdade de escolha (RAMIRO, 2017). Nesse desenho, a discussão necessariamente passa

pela reflexão quanto à adoção de alternativas normativas tradicionais e à implementação de alternativas normativas ou não-normativas alinhadas à abordagem comportamental (nudges, shoves, sludges e budges).

Os professores Richard Thaler e Cass Sunstein foram os responsáveis pelo desenvolvimento do conceito de nudge, que seria “qualquer aspecto da arquitetura de escolha que altera o comportamento das pessoas de uma forma previsível, sem proibir quaisquer opções ou alterar significativamente seus incentivos econômicos” (THALER e SUNSTEIN, 2008, p. 21).

Em síntese, as políticas públicas inspiradas em nudges alinham-se à concepção do chamado Paternalismo Libertário. Tal abordagem prima pelo incentivo sutil aplicado aos agentes econômicos para que estes adotem comportamentos adequados em dada situação, sem que para tanto haja qualquer limitação à liberdade de escolha desses agentes. Importante destacar que o objetivo dos nudges é evitar que as pessoas cometam erros previsíveis (vieses) em suas próprias decisões, segundo seu próprio julgamento (THALER e SUNSTEIN, 2009). Isto é, um nudge destina-se somente a orientar adequadamente as decisões instantâneas de agentes nas situações em que suas decisões automáticas não os levam às suas próprias preferências racionais (OLIVER, 2015).

Trata-se de uma abordagem que não contempla regulações ou proibições, de modo que o sentido paternalista dessa abordagem limita-se ao incentivo à mudança de comportamento daqueles que, se tivessem a oportunidade de refletir adequadamente sobre suas escolhas, teriam optado a tomar, por conta própria, a mesma decisão induzida pelo nudge. Assim, o foco dos nudges está na redução das externalidades negativas das decisões automáticas dos agentes, ou seja, nos malefícios de longo prazo que as pessoas impõem sobre si mesmas devido às suas próprias e falhas decisões automáticas (OLIVER, 2015).

Os nudges estão estritamente relacionados à adoção de uma postura consciente no design da arquitetura de escolhas, pois, considerando que a existência das heurísticas é dada, a variável disponível passa a ser a arquitetura de escolha. Significa dizer que a lógica básica do nudge é: junte uma certa heurística com uma certa arquitetura de escolha e você induzirá certo resultado comportamental (WALDRON, 2014).

É importante observar que a distinção entre um nudge e uma imposição normativa é sutil em determinadas circunstâncias, a depender da ótica de qual agente está sendo utilizada na análise. Quer dizer, os governos por vezes podem criar exigências para que as empresas cutuquem os consumidores. Seria o caso, por exemplo da norma da Anvisa (RDC nº 429/2020) que obriga as empresas a acrescentarem alertas frontais nos rótulos de

alimentos quanto ao alto teor de açúcar adicionado, sódio e gordura, visando induzir que os consumidores tomem decisões de compra mais conscientes e ajustem seus hábitos alimentares. Como mencionado em Waldron (2014, p. 4) “o paternalismo brando para o consumidor pode pressupor uma regulamentação rigorosa para o varejista”.

Por outro lado, os chamados shoves estão associados ao Paternalismo Coercitivo. Trata-se de uma linha de ação também inspirada pelas ciências comportamentais mas que, ao contrário do Paternalismo Libertário, sobrepõe um caráter regulatório impositivo em detrimento da preservação da liberdade de escolha do agente. Tal abordagem considera que a manutenção da autonomia de escolha dos indivíduos faz com que as intervenções do paternalismo libertário sejam insuficientemente efetivas (CONLY, 2013).

A abordagem dos shoves envolve a adoção de regulamentação explícita de comportamentos individuais nos casos em que os benefícios da regulamentação para os próprios indivíduos são considerados como amplamente superiores aos seus custos (um exemplo seria a proibição de fumar). Ou seja, embora os shoves assemelhem-se aos nudges quanto ao propósito de afastar internalidades negativas oriundas de erros comportamentais das escolhas dos agentes, esses diferenciam-se pela abordagem regulatória impositiva constante nos shoves.

Nesse sentido, Conly (2013) afirma que embora não deva existir legislação para controlar a maioria dos aspectos da vida, deve-se intervir nas situações em que as pessoas são propensas a tomar decisões que impactam seriamente sua capacidade de alcançar os seus próprios objetivos de longo prazo, caso a legislação seja a alternativa menos custosa capaz de impedir as pessoas a tomarem essas más decisões. Assim, esse tipo de abordagem exige um amplo acordo sobre o que constitui o bem-estar objetivo dos agentes, o que está longe de ser um consenso (OLIVER, 2015).

Outra abordagem comportamental diz respeito às situações em que o contexto impõe dificuldades sutis a adoção de determinado comportamento, analogamente à dificuldade de se caminhar sobre o atrito do lodo (*sludge*). Ocorre que o comportamento humano é influenciado pelo contexto existente, havendo fatores capazes de ajudar ou dificultar sua adoção. Os psicólogo americano Kurt Lewin chama de “portões” os fatores que facilitam a ocorrência de dado comportamento, enquanto os fatores os dificultam são chamados de “barreiras”, ou “cercas” (COWEN *et al.*, 2020). De modo semelhante, a arquitetura de escolhas trata de mudanças aplicadas ao contexto para ajudar os indivíduos a alcançar os seus objetivos: se o cutucão (*nudge*) é uma forma de abrir portões e tornar os comportamentos mais fáceis, o *sludge* (lodo) é uma forma de instalar cercas e dificultá-los.

Do ponto de vista comportamental, lodo (*sludge*) é qualquer componente que dificulte decisões ou a realização de tarefas necessárias ao atingimento do objetivo do agente. Sludges podem desestimular comportamentos que seriam de interesse de uma pessoa, fazendo com que se desvie de um dado curso de ação que lhe seria benéfico; ou, sob outra perspectiva, o atrito existente diante de um caminho pode induzir um comportamento indesejado, fazendo com que siga por um curso de ação que lhe prejudicará.

Para Richard Thaler (2018, p. 431) o *sludge* se manifesta como um atrito excessivo ou injustificado que torna mais difícil aos indivíduos obter o que pretendem ou fazer o que querem. Para maior clareza conceitual, Sunstein (2020) propõe entendermos os *sludges* como fricções excessivas e, por isso mesmo, maléficas por definição, que se manifestam sobretudo na forma de encargos administrativos desnecessários, tais como os formulários monótonos ou duplicados que nos demandam grande gasto de tempo on line. Ademais, não se inclui nesse lodo os incentivos ou desincentivos monetários (tais como o custo de taxas adicionais); tampouco se deve considerar que uma proibição expressa seja um tipo de *sludge*. Por fim, também se afasta dessa definição os atrasos intencionalmente causados com uma finalidade benéfica para os usuários, tais como as janelas do tipo “Você tem certeza de que deseja fazer...” dispostas para criar pontos de reflexão nos consumidores, evitando que tomem decisões impensadas, tomadas por impulso, com consequências onerosas. Sunstein (2020, p. 7) propõe que os esforços para garantir que as pessoas não atuem de forma imprudente sejam caracterizados como *nudges* úteis, e não como *sludges*.

Avançando na questão conceitual, para se identificar um *sludge* é necessário observar a existência de um componente contextual e outro de resultado. Pelo lado do contexto, é preciso verificar se algo aumenta o atrito e atrapalha, de alguma forma, a tomada de decisão. Quanto à dimensão do resultado, é preciso verificar se o atrito está levando a uma situação danosa ao indivíduo (SUNSTEIN, 2020). Cowen *et al.* (2020) propõem ainda que os *sludges* referem-se a atritos que não são necessariamente intencionais, diferenciando-os das intervenções adotadas mediante arquitetura de escolha, intencionalmente aplicadas para beneficiar empresas em detrimento aos interesses dos usuários, que os fazem tomar decisões não intencionais e potencialmente prejudiciais (tratadas pelos *budges*, como veremos adiante).

Cowen *et al.* (2020) identificam três principais fontes de atrito. A primeira fonte advém do próprio processo requerido para a realização de determinada tarefa. Caso ele exija múltiplas etapas, interfaces, reengajamentos e interações com os responsáveis pelo serviço, o usuário final tende a se sentir desencorajado a seguir adiante. A segunda fonte de

atrito é a natureza da comunicação. Informações apresentadas de forma truncada em blocos de texto dificultam o processamento mental e a realização de tarefas. Mesma dificuldade pode advir de situações em que informações relevantes para a tomada de decisão são apresentadas de forma atrasada, ofuscada ou oculta. Em um ponto extremo, há as situações de falha total na divulgação de informações, quando dados relevantes para a decisão do indivíduo deixam de ser apresentadas (COWEN *et al*, 2020, pp. 79-80).

A terceira fonte de atrito é causada por processos que criam diferenças de inclusão. Essa diferenciação pode ocorrer de forma direta pelas condicionantes específicas do processo, como é o caso de situações que exigem o preenchimento de formulários eletrônicos, o que impede a ação por parte dos indivíduos que não tem acesso a computador e internet. Há ainda as situações em que *sludge* decorre de um processo emocional do indivíduo, como é o caso de um programa assistencial que possui problemas de adesão por exigir algum tipo de procedimento de inscrição que gere constrangimento aos seus potenciais participantes.

Para os chamados *Econs*, a existência de pequenos pontos de atrito ao longo do trajeto comportamental não seria relevante. Isto significa dizer que se a utilidade obtida ao se alcançar o seu objetivo for suficientemente elevada, o seu sucesso não será impactado por fatores contextuais. Porém, o fato é que as pessoas falham na conclusão de tarefas aparentemente simples, ainda que lhes sejam benéficas. Isso porque o ser humano é dotado de características emocionais e de modelos de raciocínio que nos sujeitam aos atritos causados por *sludges* da mesma forma como podemos ser impulsionados por *nudges*.

Cowen *et al.* (2020) citam cinco tendências comportamentais presentes nos seres humanos reais – mas não nos “econs” – que os tornam mais sujeitos a *sludges*: 1) Processos que induzem a atrasos na execução da tarefa potencializam a propensão à procrastinar, que leva os indivíduos a adiar tarefas desagradáveis; 2) As pessoas tendem a transformar informações complexas em uma desculpa para se desengajar de determinada tarefa; 3) Os indivíduos costumam ser avessos a fazer escolhas quando estão diante de uma grande gama de opções, o que os leva a uma paralisia decisória ou a realizar escolhas subótimas; 4) Os usuários finais perdem a confiança em realizar dado comando se percebem que as organizações deliberadamente ofuscam alguma informação; 5) Os seres-humanos preocupam-se com o julgamento de seus pares, sendo emocionalmente impactados pela forma como são percebidos (COWEN *et al*, 2020, p. 81).

O outro lado desse raciocínio é que pessoas que comportam-se de forma mais semelhante a *Econs*, conforme o próprio contexto, podem ser menos sujeitas aos efeitos de *sludges*. Sobre esse aspecto, Soman e Ly (2018) descrevem a existência de três grupos de pessoas que respondem de forma diferente a uma demanda por mudança de comportamento: 1) Os entusiastas motivados sentem-se impelidos a mudar de comportamento; 2) Os oponentes obstinados evitam a mudança de comportamento; 3) Os intencionados ingênuos planejam mudar o comportamento, mas suas intenções podem ser frustradas por fatores como a procrastinação. É fácil perceber que enquanto o *sludge* tende a ser totalmente ignorado pelos entusiastas motivados, ele pode parecer mais viscoso para os intencionados ingênuos, levando-os à desistência.

Assim, Sunstein (2020) defende que da mesma forma como é importante adotar políticas baseadas em *nudges*, os governos deveriam empreender esforços na identificação e diminuição de *sludges*, por meio da realização de auditorias de *sludges* (*sludge audits*). O objetivo dessas auditorias seria garantir a transparência para as pessoas envolvidas, sobretudo para aquelas que podem reduzir os *sludges*, devendo ser vistas como um esforço para a obtenção de descobertas comportamentais voltadas para a formulação de novas políticas e para o aperfeiçoamento e simplificação das políticas já existentes.

Quanto aos chamados *budges*, trata-se de intervenções regulatórias baseadas nas ciências comportamentais, que têm dentre seus objetivos a contenção de externalidades negativas provenientes do comportamento mercadológico dos agentes. Isso porque a exploração da arquitetura de escolhas não é inerentemente paternalista. A verdade é que vendedores e empresas utilizam esse tipo de recurso comportamental a todo momento visando promover os seus próprios interesses, que não são necessariamente os dos consumidores. Todos os dias somos bombardeados com ofertas cuja arquitetura de escolha é manipulada em nosso desfavor.

Políticas de *budges* possuem um foco limitado ao combate a práticas de maximização de lucros prejudiciais a consumidores, executadas por organizações privadas, baseadas em economia comportamental. Assim o *budge* atua por meio da regulação direta dessas atividades ou pela exigência de que as organizações privadas adotem intervenções baseadas em economia comportamental que sejam benéficas para a sua clientela (OLIVER, 2015).

De fato, sabe-se que agentes mal-intencionados podem utilizar-se do conhecimento sobre heurísticas e vieses para manipular o comportamento das pessoas em direção contrária ao seu melhor interesse, como é o caso das compras e contratações por

impulso. Deriva dessa realidade o amplo espaço para a aplicação das ciências comportamentais em políticas regulatórias que visem a proteção dos consumidores (CAMPOS FILHO *et al.*, 2020).

Ainda sobre esse aspecto, tem sido cada vez mais reconhecida a possibilidade de que tais escolhas desvantajosas prejudiquem não apenas o consumidor individualmente, mas que também comprometam a concorrência de mercado e sua capacidade de reduzir preços e ampliar a qualidade dos produtos. Logo, é preciso que o regulador tenha em mente o potencial de exploração, por parte das empresas, de falhas sistemáticas do comportamento dos consumidores, em detrimento não apenas aos melhores interesses dos próprios consumidores, mas do próprio funcionamento regular do mercado (LUNN, 2014).

Uma interessante perspectiva quanto ao comportamento oportunista das empresas em relação aos vieses comportamentais dos consumidores é apresentada em *Phishing for Fools*, de Akerlof e Shiller (2015), ambos laureados com o Prêmio Nobel de Economia em diferentes oportunidades. Nessa obra é questionada a concepção econômica tradicional de que as trocas de mercado entre as partes melhoram o bem-estar de ambas as partes. Mais uma vez, essa concepção funda-se na premissa de que os participantes do mercado são sempre capazes de tomar decisões racionais e ótimas, em seu próprio interesse e de acordo com suas preferências.

Contudo, em situações de assimetria de informação em que um grupo econômico é capaz de identificar e explorar os vieses comportamentais de outro grupo em seu próprio favor, as relações de mercado podem levar a resultados que não sejam necessariamente positivos para ambas as partes. A esses comportamentos oportunistas, Akerlof e Shiller deram o nome de *phishing*, um termo mais comumente associado à prática inescrupulosa de tentativa de golpe por meio de correio eletrônico, mas que neste contexto refere-se ao ato de fazer com que as pessoas tenham comportamentos de consumo contrários aos seus próprios interesses, mas alinhados aos interesses dos *phishermans*.

Ainda de acordo com Akerlof e Shiller (2015), as práticas mercadológicas de tentar induzir os consumidores a tomarem decisões divergentes de seus próprios interesses, longe de serem situações anômalas, são comuns ao ponto de levar alguns mercados – caracterizados pela ampla disponibilidade de consumidores “dispostos” a serem enganados (a quem são chamados de *fools*) – a estabilizarem-se no chamado “equilíbrio de *phishing*”. Nesse cenário, a competição de mercado induz mesmo as empresas inicialmente avessas a adotar tal prática a também comportarem-se de forma a tirar vantagens comportamentais dos consumidores, levando-os a adotar comportamentos de consumo que não seriam condizentes

com suas preferências não fosse pela presença de seus próprios vieses comportamentais.

A presença regulatória torna-se ainda mais importante diante do cenário de mercados no equilíbrio de *phishing*; conforme dizem os autores, “quando há mercados totalmente livres, não há apenas liberdade de escolha; também há liberdade para phishing” (Akerlof e Shiller, 2015, p. 5-6). Uma forma de conter a presença de phishing nos mercados é a existência de normas compartilhadas pelos participantes do mercado (AKERLOF e SHILLER, 2015, p. 194)

Vistos todos esses aspectos, percebemos que o campo das políticas públicas comportamentais pode assumir diferentes nuances em sua atuação. De um modo geral, assume-se que a formulação e implementação de políticas deve levar em consideração os fatores que moldam o comportamento dos indivíduos e a forma como eles tomam decisões (THALER e SUNSTEIN 2008; SHAFIR 2012). Tais políticas visam provocar mudanças de comportamento explorando vieses comportamentais e heurísticas, fazendo com que o comportamento dos indivíduos seja direcionado para um resultado mais benéfico (GRÜNE-YANOFF e HERTWIG, 2016).

De forma mais específica, no caso das políticas orientadas por *nudges*, no contexto do Paternalismo Libertário, o grau de intervenção é mais sutil. Mas nem toda política comportamental é estrita e limitadamente orientada por *nudges*: como visto nos parágrafos anteriores, há espaço para o trânsito quanto à forma de intervenção e para a graduação de sua intensidade de acordo com o contexto.

No cenário em que as decisões dos agentes são danosas não apenas a si mesmos, mas também à sociedade, o foco das políticas públicas comportamentais evoluiu de apenas melhorar o bem-estar preservando a liberdade de escolha do indivíduo, para aumentar o bem-estar da sociedade, incentivando o compliance (BARAK-CORREN e KARIV-TEITELBAUM, 2021). Ou seja, o principal objetivo das políticas públicas comportamentais é a criação de ambientes que catalizem o cumprimento de políticas públicas (BARAK-CORREN e KARIV-TEITELBAUM, 2021, p.5).

3.3 – Ponderações éticas sobre a abordagem comportamental nas políticas públicas

Ao tratarmos da aplicação do conhecimento sobre os vieses cognitivos das pessoas para conduzi-las a um comportamento socialmente desejável, uma questão se

coloca: quais seriam os limites éticos desse direcionamento comportamental? Essa preocupação é relevante, inclusive, porque muitas vezes as pessoas sequer têm consciência de que estão sendo influenciadas em seus comportamentos pelo desenho da política regulatória por parte do agente público, no desempenho de seu papel de arquiteto de escolhas.

Uma questão que se coloca ao se analisar as políticas inspiradas por nudges é a compreensão de quando essas intervenções projetadas com a finalidade de alterar comportamentos deixariam de ser uma “influência” e passariam a ser uma “manipulação”. De modo geral, Thaler e Sunstein (2008) reduzem a importância desse questionamento sob o argumento de que os nudges, por definição, preservam todas as alternativas disponíveis, garantindo ao indivíduo a opção de rejeitar a alternativa induzida pela intervenção. Não obstante, os autores reconhecem a relevância dessa preocupação para os casos em que as intervenções não preservam a publicidade e a transparência sobre os mecanismos de controle empregados (ROCHA, 2021).

Em outra medida, mesmo nudges que poderiam ser acusados, sob certa perspectiva, como manipulações, poderiam ser justificados se aplicados em um contexto de ajuste contra efeitos deletérios causados por má publicidade e propaganda. Nesses casos, para verificar se o nudge é adequado, é necessária uma análise caso a caso que avalie se as intervenções sobre o sistema de raciocínio automático constituem respostas justificáveis aos apelos já instituídos pela propaganda (ROCHA, 2021).

De modo geral, considerando que os nudges visam promover o bem-estar das pessoas segundo seus próprios julgamentos e preservando sua autonomia de escolha; e assumindo-se que a existência de alguma arquitetura de escolhas é inevitável (visto ser logicamente impossível deixar de conceber algum tipo de estrutura para apresentação das alternativas a serem escolhidas pelos agentes); a utilização de intervenções comportamentais para orientar o comportamento das pessoas seria justificável (CAMPOS FILHO *et al.*, 2020).

Ainda assim, a preocupação quanto aos aspectos éticos da utilização de *insights* comportamentais em políticas públicas é lícita. Sobretudo porque a intervenção comportamental parte de uma definição potencialmente arbitrária dos agentes públicos quanto ao que seria o comportamento benéfico e desejável dos demais atores da sociedade. E é sempre importante se ter em mente que esses mesmos agentes públicos também possuem seus próprios vieses comportamentais.

Não seria sem fundamento acusar o racional por trás da justificativa para a adoção de interferências comportamentais de ser demasiado dicotômico e, em certa medida, preconceituoso. Isso porque ele é muitas vezes estruturado em modelo que coloca o “eles”

(os agentes cujo comportamento precisa ser ajustado) em contraposição ao “nós” (os agentes responsáveis por induzir a mudança comportamental). “Eles” são as pessoas comuns, heurísticamente programadas, com a sua própria dose de visão míope, comportamento impulsivo e preguiça, que muitas vezes fazem más escolhas para si. Por outro lado, “Nós” somos aqueles que sabem qual é a melhor escolha que “Eles” devem fazer, por compreendermos melhor as nuances da escolha humana e por estarmos em posição de conceber a arquitetura de escolhas que “Eles” enfrentam. Como aborda Waldron (2014, pp. 4-5), “os membros deste segundo grupo são dotados de uma feliz combinação de poder e experiência”.

Esse raciocínio parece ignorar que os reguladores também são pessoas igualmente falíveis, com seus próprios vieses que os tornam propensos a cometer erros em seu comportamento de produzir regulação. A verdade é que boa parte dos erros esperados pelos cidadãos ao fazerem suas escolhas também podem se manifestar nos agentes públicos em suas deliberações.

Contudo, não se pode perder de vista que essa mesma preocupação ética está – ou deveria estar – presente em qualquer intervenção governamental, seja ela conscientemente orientada por *insights* comportamentais ou não. Nesse sentido, Campos Filho *et al* (2020, pp. 35-36) relembra que “os fins almejados pela intervenção e os meios empregados para atingi-los devem ser transparentes e justificáveis, independentemente de a intervenção ter sido baseada nas ciências comportamentais ou no tradicional repertório de incentivos ou regulação”.

Os mesmos autores também elucidam:

Por exemplo, a proibição de se dirigir após o consumo de álcool modificou hábitos arraigados em nossa cultura. Contudo, os benefícios em termos de vidas salvas e de redução de gastos com atendimentos hospitalares justificam uma regulação forte (que, além de multas, pode levar infratores à cadeia). Por que deveríamos considerar menos justificável eticamente uma intervenção comportamental que visasse à mesma redução do nocivo comportamento de dirigir após ingerir bebidas alcoólicas? (CAMPOS FILHO *et al.*, 2020, p. 35 - 36).

Assim, a principal precaução que se deve tomar para evitar contestações de caráter ético é assegurar que as intervenções comportamentais sejam transparentes, monitoradas e sujeitas ao escrutínio público. Tais cuidados facilitam que qualquer manipulação seja identificada e combatida (SUNSTEIN, 2016).

Complementarmente, as metodologias de incorporação de *insights* comportamentais nas políticas públicas propõem cuidados e ritos adicionais para lidar com

esse dilema ético. Dentre as diretrizes propostas na metodologia BASIC (OCDE, 2019), por exemplo, consta a preocupação quanto à legitimidade da definição do comportamento alvo a ser modificado e a aceitabilidade da intervenção proposta. Também orienta quanto aos cuidados relativos à transparência das informações e ao engajamento dos atores no momento da implementação das intervenções em larga escala. Reforça ainda a importância de se ter em consideração os potenciais efeitos adversos da intervenção, além do cuidado que se deve ter quanto à preservação da privacidade das pessoas.

O que não se pode perder de mente é que a defesa quanto ao uso ético de *insights* comportamentais em políticas públicas requer que os resultados da intervenção apoiem o aumento do bem-estar público. Contudo, por mais simples que possa parecer esta noção, nos processos de elaboração de políticas nem sempre é fácil determinar e monitorar o bem-estar público; tampouco quem deve ser o alvo de determinada política ou quando esta deve ser aplicada. Fato é que mesmo políticas bem intencionadas podem ser antiéticas, de modo que para reduzir as preocupações quanto ao uso antiético das ciências comportamentais em políticas públicas, é recomendado aos agentes públicos o esforço para determinar suas prospekções quanto à melhoria do bem-estar público com base em evidências empíricas, além de implementar suas políticas de acordo com testes rigorosos e de forma aberta e acessível (OCDE, 2022).

Nesse sentido, a OCDE dedicou uma de suas publicações à análise de questões éticas na aplicação de ciências comportamentais em políticas públicas (*OECD Guide for Good practice principle for ethical behavioural science in public policy*, 2022). A abordagem da OCDE envolve quatro dimensões: 1) A verificação da relevância da ciência comportamental sobre o escopo que está sendo tratado; 2) A integração da ética no desenho da intervenção; 3) A coleta de evidências em B.I. de forma responsável; 4) a importância de se preservar a ética na implementação e dimensionamento dos resultados do BI para políticas públicas (OCDE, 2022, p. 8)

Quanto à análise do escopo, as recomendações da OCDE indicam a necessidade de parcimônia na decisão quanto à aplicação de *insights* comportamentais em políticas públicas: reconhecer as limitações do BI na obtenção de resultados das políticas é uma consideração fundamental para determinar como o uso da ciência comportamental pode ajudar a avançar sobre um objetivo político. É verdade que muitos problemas políticos contêm uma dimensão comportamental – e para estes, é fundamental empregar políticas que sejam concebidas de acordo com o comportamento humano real. Mas nem todos os problemas políticos podem se beneficiar de uma perspectiva comportamental, nem devem

ser abordados com intervenções inspiradas por *insights* comportamentais, podendo ser potencialmente ineficaz ou danoso tratar um problema estrutural como se este fosse um problema comportamental. E por essa razão, além de verificar se o uso de *insights* comportamentais é uma abordagem apropriada para o alcance dos objetivos da política, a OCDE também recomenda que as políticas públicas baseadas em BI sejam precedidas pelo estabelecimento de critérios claros para justificar a razão pela qual a mudança almejada pode melhorar o bem-estar público (OCDE, 2022, p. 14).

Quanto ao desenho da intervenção, a OCDE propõe princípios éticos a serem considerados caso se decida prosseguir com a experimentação comportamental: ser transparente e envolver as partes interessadas ao longo do desenho da intervenção; identificar e gerir os riscos da intervenção; adotar medidas para assegurar que as intervenções tenham resultados justos, avaliando o quanto essas afetam distintamente grupos populacionais diferentes (OCDE, 2022, p. 25). Além disso, sempre que possível, o designer de políticas deve visar a concepção de intervenções que preservem ao máximo a autonomia, os direitos e as liberdades pessoais dos indivíduos. Reconhecer que as pessoas têm preferências diferentes, permitindo-lhes fazer as suas próprias escolhas, é a melhor forma de preservar a autonomia individual e evitar acusações de manipulação ou paternalismo (OCDE, 2022, p. 19).

Em relação à dimensão da coleta de evidências, deve-se sempre recordar que a aplicação de ciências comportamentais em políticas públicas demanda os cuidados inerentes à tomada de decisão baseada em evidências. É preciso adotar boas práticas para salvaguardar a qualidade da avaliação científica em que se baseia a tomada de decisão, e ao mesmo tempo promover práticas de partilha do conhecimento gerado. Para tanto, a OCDE recomenda que se tenha por princípios: buscar antecipar e planejar consequências não intencionais da intervenção; definir questões, hipóteses e métodos de pesquisa antes de observar os resultados – para evitar a ocorrência de interpretações errôneas ad hoc dos resultados; adotar cuidados quanto aos participantes dos experimentos, protegendo seus dados, privacidade, confidencialidade e obtendo consentimento quando necessário; publicar e compartilhar os resultados obtidos, contribuindo para o avanço nos processos de investigação e de elaboração de políticas baseadas em *insights* comportamentais (OCDE, 2022, pp.29-37).

Sobre a importância de se preservar a ética na implementação e dimensionamento dos resultados do BI para políticas públicas, não se pode ignorar que a projeção e testagem ética de uma intervenção não são capazes de garantir que essa

intervenção permanecerá ética ao ser escalada. Ou seja, é preciso avaliar se os resultados do estudo possuem validade externa e podem ser generalizados e extrapolados a uma amostra maior ou para a população inteira. No caso da adaptação de intervenções de BI já testadas com sucesso em outros contextos, é preciso compreender se os fatores que contribuíram para o seu sucesso permanecem no novo ambiente em que a intervenção será testada (OCDE, 2022, pp. 39-45)

Todas essas preocupações e cuidados recomendados para a adoção de intervenções comportamentais no contexto das políticas públicas indicam a importância da existência de um processo de formulação robusto e sistematizado, como meio de mitigar os efeitos de vieses comportamentais dos agentes públicos e de promover a transparência do processo e o rigor técnico das decisões, justificando a adoção dessas intervenções sob parâmetros éticos e de eficácia. Sobre tal aspecto, Sunstein argumenta que:

True, and important, we should expect System 2 to have a great deal of authority in government. Simply because government has in its employ many people whose business it is to calculate the consequences of alternative courses of action, and thus to affirm the primacy of System 2. A large virtue of technocrats in government – specialists in science, economics, and law – is that they can help overcome some of the errors that might otherwise influence public as well as private judgments. Recall that people cease making certain errors when they answer questions in a foreign language. Cost-benefit analysis is a foreign language, and for policymakers, it is a pretty good one. Much strengthening the role of System 2. (SUNSTEIN, 2014, p. 100)

Além disso, a aplicação ética de *insights* comportamentais em políticas públicas – como vimos – é a que visa alterar um comportamento alvo de uma forma que se acredita servir melhor os interesses do público. Contudo, este comportamento-alvo pode ser abordado através de uma variedade de intervenções potenciais, sendo que algumas dessas intervenções podem criar efeitos divergentes entre populações diferentes ou semelhantes. Assim, os profissionais de BI devem esforçar-se por considerar todas as opções possíveis e optar pela intervenção que seja mais eficaz, evitando a discriminação positiva ou negativa de agentes afetados (OCDE, 2022).

Como discutiremos mais adiante, acreditamos que a Análise de Impacto Regulatório pode ser um *locus* processual adequado para a formulação e justificação de abordagens comportamentais em políticas públicas regulatórias. A reflexão supramencionada, de Carl Sunstein, parece condizente com essa proposta.

3.4 – Vieses comportamentais dos agentes públicos

Como já mencionado em tópicos anteriores, uma reflexão sobre a aplicação de aspectos comportamentais no contexto da formulação e implementação de políticas públicas não deveria estar restrita à análise e ao tratamento das tendências comportamentais dos cidadãos e empresas que são focalizados por essas políticas. Fato é que os agentes governamentais envolvidos no desenvolvimento e execução das políticas públicas tampouco são maximizadores plenamente racionais; na verdade, mesmo os reguladores mais bem-intencionados também possuem seus próprios vieses comportamentais (LODGE e WEGRICH, 2016). E esses vieses certamente influenciam a forma como essas políticas são projetadas e implementadas, impactando nos seus resultados. E tendo em vista que a falibilidade humana é um problema tanto para agentes públicos quanto privados, os reguladores devem reconhecer não apenas os limites cognitivos dos regulados, mas também os seus próprios, o que implica na adoção de modos de governança que adequem esses vieses, com a adoção de processos de regulamentação que sejam imparciais, deliberativos, de espírito público e que garantam uma significativa participação social (BARAK-CORREN e KARIV-TEITELBAUM, 2021).

Um importante reflexão sobre como os servidores públicos são influenciados pelos mesmos preconceitos e heurísticas que tentam abordar nos outros é tratada em *Behavioural Government – Using behavioural Science to improve how governments make decisions* (HALLSWORTH *et al.*, 2018). Esse documento, desenvolvido pelo *The Behavioural Insights Teams* (BIT), apresenta uma análise de como esses comportamentos se manifestam nos agentes públicos, além de meios para que esses vieses possam ser abordados ou mitigados.

O BIT propõe em três as principais atividades da formulação de políticas nas quais se verificam vieses comportamentais: na percepção, na deliberação e na execução. O campo da “percepção” diz respeito à forma como as informações e ideias entram na agenda dos formuladores de políticas. Já a “deliberação” diz respeito à forma como as ideias políticas são discutidas e desenvolvidas pelos governos. Quanto à “execução”, esta trata da forma como as intenções políticas são colocadas em ação.

No campo da Percepção, é comum verificar situações em que algumas questões ou soluções recebem maior atenção e relevância pelos intervenientes políticos independentemente de serem, de fato, as mais urgentes ou importantes. Isso decorre de um viés relacionado à “alocação de atenção”, no qual o governo reage exageradamente a cascatas

de disponibilidade de informações sobre dado problema, levando-o a procurar quaisquer soluções que lhe venham com mais facilidade à mente, ao passo em que problemas que se desenvolvem mais lentamente tendem a passar despercebidos (HALLSWORTH *et al.*, 2018).

Agentes públicos também são suscetíveis aos efeitos de “enquadramento”, onde a forma como dada questão é apresentada se torna determinante para a maneira como esta será notada e interpretada, independentemente de seu conteúdo substantivo (por exemplo, uma política apresentada em termos de mortes evitadas tende a receber mais atenção do que receberia caso fosse apresentada em termos de vidas salvas). E ainda no campo da percepção, temos que os agentes públicos são suscetíveis ao chamado “viés de confirmação”, tendendo a buscar e interpretar evidências de acordo com suas opiniões pré-existentes, o que diminui sua capacidade de analisar criticamente quaisquer informações que entrem em conflito com as suas crenças.

Passando para o campo da Deliberação, Hallsworth *et al.* (2018) observa que alguns preconceitos de decisão podem ser agravados em meio às discussões em grupo para elaboração de políticas. Por um lado temos o “Reforço de Grupo”, que refere-se à tendência de as pessoas se autocensurarem e conformarem com a visão da maioria do grupo, ainda que não concordem, em seu íntimo, com a posição da maioria. Por outro lado, temos a “Oposição Intergruppal”, que diz respeito à tendência das pessoas em se agruparem em torno de uma identidade e, a partir daí, passarem a rejeitar os argumentos de outros grupos, ainda que sejam bons. Temos ainda a situação da “Ilusão de Semelhança”, comportamento no qual o agente público, em razão de seu próprio envolvimento e engajamento profundo em dada política, superdimensiona sua avaliação em relação à quantidade de pessoas que partilham de suas próprias opiniões sobre dado assunto, presumindo que outras pessoas possuem opiniões semelhantes às suas; e ainda, adota uma perspectiva exageradamente otimista quanto à capacidade das pessoas compreenderem e adotarem a política em questão.

No campo da Execução, nota-se que as pessoas tendem a ser excessivamente confiantes em seus julgamentos. Os agentes governamentais tendem a ser regidos por um tipo de “Viés do Otimismo”, superestimando suas habilidades, a qualidade de seus planos e a probabilidade de sucesso futuro. Por essa razão, são propensos a tomar decisões mais arriscadas do que teria sido adequado caso a decisão fosse baseada em riscos ancorados por suposições mais realistas. Por outro lado, há uma tendência em esses agentes superestimarem o controle que possuem sobre os eventos relacionados às políticas que estão formulando (“Ilusão de Controle”). Nesse caso, como os problemas públicos caracterizam-se,

frequentemente, como sistemas complexos onde a ligação causa-efeito não é direta ou óbvia, os decisores políticos podem gerar consequências negativas não intencionais ao buscar resolver problemas em uma área, que por sua vez gerarão novos problemas quando os decisores políticos tentarem corrigi-los.

Para cada um dos vieses mencionados nesta seção, inerentes ao comportamento dos agentes governamentais envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas, o documento elaborado pelo BIT apresenta algumas propostas de solução, sobre as quais trataremos no quarto capítulo deste trabalho. Por hora, cabe mencionar que embora os formuladores de políticas precisem estar conscientes da existência desses preconceitos, é pouco provável que esta ciência seja suficiente para solucioná-los, visto que as pessoas têm dificuldade em perceber e corrigir os seus próprios vieses, sobretudo quando o contexto continua a incentivá-los (HALLSWORTH *et al.*, 2018). É preciso estabelecer estratégias sistemáticas que propiciem um contexto decisório capaz de mitigar esses comportamentos. Como procuraremos demonstrar mais adiante, neste trabalho, acreditamos que a AIR pode contribuir como ambiente deliberativo capaz de reduzir os vieses comportamentais dos formuladores de políticas públicas.

4. CIÊNCIAS COMPORTAMENTAIS E REGULAÇÃO: INTERFACES E OPORTUNIDADES

4.1 – Aspectos do comportamento humano no desenho de políticas

De acordo com Howlett (2014) as políticas públicas são o resultado de esforços feitos pelos governos para alterar aspectos do seu próprio comportamento ou comportamento social, a fim de atingir algum fim ou propósito. São compostas por arranjos (normalmente complexos) de objetivos e meios políticos, os quais podem ser planejados de forma mais ou menos sistemática.

O sucesso da atuação estatal depende de como as políticas implementadas influenciam o comportamento dos cidadãos. Logo, a eficácia dessas políticas dependerá das hipóteses sobre o comportamento humano feitas ao longo do seu processo de formulação (MENEGUIN e ÁVILA, 2015).

As intervenções regulatórias convencionais são planejadas, desenhadas e implementadas sob o pressuposto da racionalidade dos agentes econômicos. Ou seja, pressupõe-se que os agentes são capazes de consistentemente processar todas as informações disponíveis, organizá-las de acordo com suas preferências e fazer suas escolhas de forma coerente, visando maximizar o seu próprio bem-estar individual (THALER, 2015). As ciências comportamentais questionam esse pressuposto, tendo por base evidências empíricas provenientes da psicologia e da economia, propondo uma nova compreensão sobre como os seres humanos tomam suas decisões.

Sob a perspectiva das ciências comportamentais, os seres humanos possuem uma capacidade limitada de atenção, processamento de informações e autocontrole, o que os leva a tomar decisões distintas daquelas que se esperaria de um agente econômico racional. E sobre essa perspectiva, caberia questionar: será que tais elementos deveriam ser desconsiderados no momento da elaboração de uma política pública? Ou segundo Campos Filho *et al.*, “devemos desenhar políticas públicas para pessoas dotadas de racionalidade plena ou para pessoas reais?” (2020, p. 28).

Ocorre que a teoria da escolha racional, que forma a base da economia clássica, sustenta-se em axiomas de racionalidade dos agentes econômicos, que tomariam suas decisões visando alcançar seus próprios interesses de maximização de bem-estar. Tendo em consideração que muitas regulamentações existentes são projetadas para serem consistentes com esta abordagem ortodoxa, a existência de fenômenos comportamentais que

ponham em questão qualquer nível de precisão desses axiomas pode ser impactante nas avaliações quanto ao sucesso do desenho das atividades regulatórias.

Ou seja, a adoção de soluções regulatórias tradicionais, construídas em estrita consonância com os axiomas de racionalidade dos agentes econômicos, pode ser ineficiente e inefetiva em situações em que vieses comportamentais direcionam a ação desses agentes de forma distinta do padrão considerado racional sob a perspectiva econômica.

Nesse cenário, a incorporação da análise de aspectos comportamentais na concepção de estratégias de ação tende a conferir maior qualidade ao processo regulatório. A reflexão sobre aspectos comportamentais na concepção das políticas públicas regulatórias, no contexto da sistematização proposta pela AIR, dá-se em alinhamento com as perspectivas trazidas pelo campo de estudos do chamado *policy design*.

A concepção de políticas públicas envolve reflexões e decisões quanto à motivação e aos objetivos da intervenção governamental, os instrumentos a serem aplicados, e a identificação do organismo público responsável pela sua implementação (TOSUN *et al.*, 2018). Segundo Bobrow (2006, *Apud* HOWLETT, 2014, p. 2), o *policy design* diz respeito ao esforço para desenvolver políticas efetivas e eficientes de maneiras mais ou menos sistemáticas por meio da aplicação do conhecimento adquirido a partir da experiência e da razão, para o desenvolvimento e adoção de estratégias que terão maiores chances de sucesso para o atingimento dos objetivos traçados. Com ênfase na compreensão de instrumentos de políticas públicas, o que os *policy designers* criam são alternativas de políticas, isto é, opções de ação sobre como o governo pode agir para enfrentar determinado problema.

Como visto em Howlett (2014), a escolha de instrumentos confunde-se, em certa medida, com a própria elaboração de políticas públicas, de modo que compreender e analisar as escolhas dos potenciais instrumentos envolvidos na atividade de implementação de políticas, bem como os seus efeitos, é a preocupação central dos estudos de *policy design*. A concepção de políticas inovadoras exige que os parâmetros de escolha dos instrumentos sejam bem compreendidos, para aumentar a sua probabilidade de sucesso.

Perspectivas mais recentes do *policy design* indicam que os gestores envolvidos na concepção de políticas públicas precisam expandir a gama de opções do governo para incluir todos os tipos de instrumentos disponíveis, além de compreender a importância de selecionar esses instrumentos de acordo com a natureza e o contexto em que serão implementados (HOWLETT, 2014).

Em um contexto de problemas públicos cuja solução envolve a mudança do comportamento de agentes, torna-se relevante que o processo de desenho de instrumentos de

políticas públicas, bem como dos parâmetros para a escolha desses instrumentos, tenha em consideração a existência de vieses comportamentais nesses agentes. A natureza comportamental proeminente em grande parte dos problemas regulatórios faz deste um campo fértil para a aplicação de *insights* comportamentais no desenho de políticas.

Indo além da concepção do uso de ferramentas comportamentais como os próprios instrumentos de política pública, há que se refletir também sobre os ganhos que a inserção de reflexões orientadas pela perspectiva comportamental traz ao processo regulatório mesmo nos casos de regulação normativa tradicional. As ciências comportamentais também podem contribuir com a formulação das políticas públicas ao apresentar reflexões sobre a forma como as pessoas tomam as suas decisões. Tais reflexões são ricas e provocativas aos formuladores de políticas, dado que assumem que o comportamento dos agentes econômicos desviam-se dos axiomas e pressupostos da teoria econômica padrão. Esse olhar proveniente das ciências comportamentais é potencialmente capaz de qualificar as proposições de políticas públicas (OLIVER, 2015). E o potencial dessa sinergia aparenta ser ainda maior no caso específico das políticas regulatórias.

De fato, levantamentos sobre o tema indicam que é no campo das políticas regulatórias que se identifica uma boa parte dos casos de aplicação das ciências comportamentais às políticas públicas (LUNN, 2014). Em tais casos, é frequente encontrarmos situações em que conhecimentos oriundos das ciências comportamentais são aplicados visando apoiar a formulação de alternativas para se alcançar objetivos regulatórios sem que se recorra à edição de regulamentos com novas obrigações aos agentes econômicos, com a previsão de sanções em caso de descumprimento. Para além disso, as ciências comportamentais também contribuem nesses processos com reflexões quanto ao potencial de dada regulação atingir um objetivo regulatório específico, ao acrescer à análise tradicional, fenômenos empíricos que contradizem o comportamento econômico assumido pela teoria econômica ortodoxa (LUNN, 2014).

4.2 – Considerações comportamentais na implementação de políticas

Além da formulação de alternativas regulatórias centradas em ferramentas comportamentais, há a possibilidade de ganho de qualidade na “entrega regulatória” (*regulatory delivery*) das alternativas tradicionais. Tal conceito diz respeito não ao desenho da regulamentação, mas à maneira como esta é conduzida, o que abrange a busca de formas

para garantir o cumprimento dos regulamentos. Baseia-se, portanto, na percepção de que a forma como os regulamentos são implementados pode ter influência sobre os custos, a eficiência e a probabilidade de as empresas os cumprirem (LUNN, 2014), de modo que o sucesso de uma regulação depende tanto de uma implementação bem-sucedida (ou entrega, delivery) quanto da qualidade de seu design (RUSSELL e HODGES, 2019).

Os estudos mais relevantes sobre policy design tratam da questão de como as políticas podem ser construídas de tal forma que alcancem os resultados desejados (HOWLETT *et al.*, 2015; COLEBATCH, 2017). Questões sobre o sucesso da implementação das políticas permeiam as discussões sobre a concepção das políticas.

Por outro lado, a literatura sobre a implementação de políticas públicas trata da forma como as políticas são colocadas em prática pelos agentes públicos. E busca identificar a extensão do alcance da mudança comportamental do grupo focalizado desta política (TOSUN *et al.*, 2018).

Nesse sentido, tanto quanto o desenho das políticas, as questões relacionadas a como os regulamentos são recebidos e aplicados pelos agentes cujos comportamentos se deseja controlar são consideradas de igual importância para que se alcance os resultados regulatórios desejados. A qualificação da entrega regulatória visa melhorar tanto o impacto da atividade regulatória (ou sua efetividade) quanto minimizar os custos (e consequentemente, melhorando a sua eficiência) (RUSSEL e HODGES, 2019).

A abordagem comportamental a respeito da implementação de políticas transita sobre questões de conformidade regulatória, ou seja, sobre o quanto a regulação é efetivamente cumprida pelos agentes. Ou expresso de outra forma, o quanto os comportamentos desejados estão sendo de fato induzidos pela regulação.

Para a OCDE (2000, p. 7) as ações governamentais para promover a conformidade regulatória devem levar em consideração os seguintes aspectos: 1) a capacidade do público-alvo compreender as normas; 2) a disposição do público-alvo em cumprir as normas (seja porque concorda com a mesma, seja porque teme as consequências pelo não cumprimento); 3) a capacidade do público-alvo de cumprir as normas. Ou seja, para que a norma seja cumprida, é necessário que o particular entenda o seu comando, esteja disposto e seja capaz de cumpri-la. Se alguma dessas condições não for atendida, ocorre o não cumprimento. Por isso não basta ao decisor político direcionar seus esforços de qualidade para o desenho da norma: é preciso garantir que essas três condições sejam cumpridas.

Uma reflexão sobre achados científicos relacionados à simplificação,

conveniência e saliência, pode sugerir que muitas regulações possuem estrutura demasiado complexas para serem efetivas (LUNN, 2014). Assim, parte de uma boa “entrega regulatória”, de acordo com uma abordagem sugerida pelas ciências comportamentais, consistiria na realização de análises empíricas contínuas sobre a efetividade das regulamentações, visando a eliminação de regulamentos ineficazes e dispendiosos (OCDE, 2012b). O princípio comportamental referente à conformidade regulamentar a partir de reflexões quanto à simplificação, conveniência e saliência é simples: se o cumprimento for mais fácil, então o cumprimento será mais provável (ARMSTRONG e HUCK, 2010).

Lunn (2014) destaca que aspectos comportamentais importantes a serem considerados quanto à conformidade normativa – isto é, o cumprimento das normas pelos particulares - dizem respeito à forma como o comportamento individual é influenciado pelas percepções de justiça. No caso, a percepção das pessoas quanto à ocorrência de injustiças pode levá-las a agirem de forma contrária aos seus próprios interesses financeiros. Assim, os indivíduos ou organizações são mais propensos a arriscar incorrer nas consequências negativas do descumprimento normativo quando se sentem tratados de forma injusta pelas autoridades. Por outro lado, a maioria dos indivíduos tende a adotar uma postura colaborativa, mesmo que isso signifique maiores custos para si próprios, caso se sintam confiantes de que os outros agentes farão o mesmo.

Tais aspectos tornam recomendável aos reguladores adotarem, como princípio de governança, manter a confiança dos regulados quanto à sua atuação (OCDE, 2013b). É possível induzir os agentes regulados a decidirem por um comportamento de maior conformidade normativa a partir da adoção de medidas que aumentem a sua percepção de justiça. Essa percepção é potencializada a partir de medidas que façam transparecer uma cultura de tratamento justo por parte do regulador, bem como ao fazer com que o comportamento positivo dos regulados seja tornado público.

Porém, é importante ressaltar que mesmo uma conformidade regulatória perfeita não garante o sucesso do resultado regulatório. Se a concepção da regra for falha, o seu cumprimento não resultará no alcance dos objetivos regulatórios. Por tal motivo, é crucial que o decisor político escolha os instrumentos regulatórios adequados. E nesse sentido, é importante ter em mente que a abordagem regulatória tradicional, de estabelecimento de padrões de comportamento por meio de normas no modelo comando-sanção, não é o único meio de os governos influenciarem o comportamento dos cidadãos e das empresas. Tampouco seria este sempre o meio mais eficaz para se alcançar essa finalidade. Longe disso, para se atingir os objetivos regulamentares, os tomadores de decisão

precisam alcançar uma compreensão clara dos hábitos do público-alvo da regulação, do contexto regulamentar e do potencial dos diferentes instrumentos políticos disponíveis (OCDE, 2000).

4.3 – Regulação por Dissuasão Vs. Regulação Comportamental

Embora no Brasil a ciência comportamental ainda seja pouco utilizada na formulação de políticas públicas, tal arcabouço tem se ampliado e aos poucos tem demonstrado que seus instrumentos, quando disseminados e utilizados de forma adequada entre os gestores governamentais, podem agregar acurácia, eficiência e efetividade à atuação do Estado (MENEGUIN e ÁVILA, 2015).

Em certa medida, se a incorporação de instrumentos comportamentais em políticas públicas emerge de um dissenso em relação visão do mainstream econômico, a aplicação desses instrumentos também surge como um contraponto à abordagem normativa jurídica tradicional.

De modo geral, as normas jurídicas são enunciadas de forma prescritiva, sendo estruturadas sobre três elementos: 1) Hipótese, que é previsão abstrata de um comportamento; 2) Mandamento, que se trata de um comando prescritivo; 3) Sanção, que no dizer de Celso Bandeira de Mello, é a “consequência jurídica desfavorável, imputada a alguém, pela violação de um fundamento” (MELLO *Apud* SILVA, 2003, p. 286). Contudo, vem sendo cada vez mais questionado o entendimento de que a sanção seja um elemento fundamental da norma jurídica, dada a possibilidade de o comportamento humano ser regulado por normas jurídicas que não se valem de meios coercitivos ou de medidas sancionatórias diretas (FUKUNAGA, 2020).

Mundialmente, já se observa décadas de esforço no sentido de tornar a implementação de políticas regulatórias mais eficaz a partir da adoção de abordagens baseadas no comportamento. Por exemplo, o *Britain's Health and Safety Executive* há muito vem adotando ferramentas comportamentais (relações pessoais, aconselhamento, comparações com outros, indicação de potenciais riscos e custos, sugestões sobre possíveis sanções, etc.) em seu relacionamento com as empresas reguladas, como uma maneira de ‘empurrá-las’ para práticas mais seguras. Trata-se de uma abordagem que considera a lei como o último recurso (HAWKINS, 2003).

Essa abordagem contraria a concepção tradicional de aplicação da

regulamentação, que enfatiza a punição de condutas ilegais como uma prioridade. Tal perspectiva está formalizada na chamada “teoria da dissuasão”, alinhada com a racionalidade econômica neoclássica, que adota uma visão de conformidade baseada no medo da punição. (BECKER, 1964).

Trata-se de uma perspectiva problemática, dentre outros motivos, porque confunde o ato de legislar ou regulamentar – ou seja, a imposição de regramentos para a sociedade – com a missão de regular, que se concentra sobretudo na resolução de falhas e imperfeições do mercado, além da mudança de comportamentos. Problemática também porque limita as possibilidades de obtenção da conformidade normativa à dimensão do rigor sancionatório da norma.

Dessa forma, os modelos de compliance cada vez mais vem se afastado da visão da regulação baseada estritamente na dissuasão e incorporando abordagens comportamentais. Por trás dessa inversão está a perspectiva psicológica de que a tomada de decisão dos agentes econômicos baseia-se em múltiplos fatores para além da mera comparação de custos e benefícios (sejam eles monetários ou imateriais) (HODGES, 2015). Isto é, considera-se a perspectiva de que muitas das decisões são tomadas de forma intuitiva e impulsiva, com base em rápidas heurísticas em detrimento ao raciocínio lento e cauteloso (KAHNEMAN, 2012).

Nesse contexto, uma interessante aproximação entre as Ciências Comportamentais e política regulatória foi apresentada por Barak-Corren e Kariv-Teitelbaum (2021) que propuseram, a partir de uma aproximação das metodologias da regulação responsiva e das políticas públicas comportamentais, uma pirâmide regulatória expandida da Regulação Responsiva Comportamental (*Behavioral Responsive Regulation*), argumentando que essa fusão de metodologias promove maior efetividade, eficiência e legitimidade à regulação.

O modelo de regulação responsiva foi elaborado por Braithwaite e Ayres, como uma proposta de regulação que está “sintonizada com as diferentes motivações dos atores regulados” (AYRES e BRAITHWAITE, 1992, p. 4), tendo sido alçada a princípio de boa prática regulatória pela OCDE (2018). Trata-se de um modelo regulatório dinâmico, que busca dosar medidas regulatórias de distintos níveis de enforcement de acordo com comportamento adotado pelos agentes regulados. Assim, alternativas regulatórias de caráter punitivo seriam reservadas a agentes de perfil infrator, ao passo que medidas menos impositivas poderiam ser endereçadas a agentes de perfil mais colaborativo.

O mais notório resultado da Regulação Responsiva é a organização de

diferentes alternativas de intervenção regulatória na estrutura de uma pirâmide, combinando as ferramentas de enforcement do regulador com o comportamento do regulado. Nessa pirâmide é sugerida a escalada gradual de medidas de fiscalização de acordo com o grau de cumprimento, passando de medidas de teor mais colaborativo (por exemplo, cartas de advertência) para estratégias mais impositivas e punitivas (por exemplo, imposição de penalidades). Por trás da abordagem da pirâmide está a ideia de que “o próprio comportamento de uma indústria ou de suas empresas deve canalizar a estratégia regulatória para graus maiores ou menores de intervenção governamental” (AYRES e BRAITHWAITE 1992, p. 4).

Barak-Corren e Kariv-Teitelbaum (2021), por sua vez, procuraram demonstrar que a aplicação combinada dos modelos de Regulação Responsiva (RR) e das Políticas Públicas Comportamentais (PPC) tem o potencial de ser mais eficaz na consecução dos objetivos da regulamentação do que a RR ou a PPC isoladamente.

Não seria de fato estranho o diálogo entre os modelos de RR e PPC. É possível perceber já na concepção original da pirâmide da regulação responsiva uma aproximação da ferramenta com aspectos comportamentais, visto que sua utilização demanda ter em consideração as diferentes formas de comportamento dos agentes regulados antes de se adotar determinada intervenção regulatória. Mais do que isso, o fato de o modelo de Regulação Responsiva depender em parte de uma sistemática de regulação condizente com a teoria dos jogos – que assume que os regulados são tomadores de decisão racionais – não impediu que Braithwaite e Ayres, ao formularem seu modelo, também colocassem em dúvida a premissa econômica de que as empresas sempre tomam suas decisões motivadas pela maximização de lucros: “*corporate actors are not just value maximizers – of profits or of reputation. They are also often concerned to do what is right, to be faithful to their identity as a law-abiding citizen, and to sustain a self-concept of social responsibility*” (AYRES e BRAITHWAITE, 1992, p. 22).

Barak-Corren e Kariv-Teitelbaum (2021) consideram que a Regulação Responsiva pode ser aprimorada pelas PPC em dois aspectos: 1) a RR pode passar a considerar os *insights* das PPC sobre o raciocínio humano por trás das tomadas de decisão, e a partir disso incorporar em suas avaliações o diagnóstico do comportamento individual dos regulados; 2) a efetividade da RR pode ser ampliada ao se aproveitar os métodos de testagem da PPC para expandir sua caixa de ferramentas, permitindo um melhor delineamento dos ambientes de compliance. Nesse sentido, a recomendação da Regulação Responsiva Comportamental é que antes de adotar medidas de enforcement – sejam elas

brandas ou coercitivas – os reguladores busquem inicialmente adotar medidas que facilitem o comportamento correto e o cumprimento das obrigações por parte dos agentes regulados.

Na outra mão desta mescla de modelos, a PPC poderia ampliar sua caixa de ferramentas para considerar a alocação de intervenções em diferentes estágios do relacionamento regulatório e implementar normativos e punições onde for apropriado do ponto de vista comportamental (BARAK-CORREN e KARIV-TEITELBAUM, 2021).

Avaliações de casos reais de implementação de abordagens regulatórias parecem comprovar essa perspectiva, de que o comportamento pode ser mais efetivamente moldado por uma série de fatores indutores de comportamentos que não necessariamente passam por estratégias de enforcement e dissuasão.

Um relatório recente da *Behavioral Insights Network* (2017) dos Países Baixos apresenta vários casos de “entrega regulatória” em situações em que as abordagens tradicionais de enforcement não são necessariamente eficientes, nos quais os organismos reguladores experimentaram abordagens alternativas ao aumento de controle e estratégias de dissuasão como meio de alcançar a melhoria do compliance.

Um dos casos, por exemplo, envolveu políticas de limite de idade para o consumo de álcool e tabaco. O desafio seria promover a apresentação espontânea da identidade pelos consumidores adultos jovens, para facilitar o trabalho dos profissionais responsáveis pela checagem de idade. A intervenção regulatória consistiu na disponibilização de material de comunicação baseado em *insights* comportamentais, que incita os jovens, mesmo que de forma não deliberada, a apresentarem seus documentos espontaneamente. O que se observou foi um aumento substancial do comportamento desejado e a razão para isso seria que a estratégia adotada “dá aos jovens uma sensação de liberdade de escolha; gera simpatia pelo operador responsável pela checagem, apresenta o comportamento modelo e permite que os jovens experimentem como é difícil verificar a idade (auto-persuasão)” (NETHERLANDS, 2017, p. 16).

Outro exemplo de experiência apresentada no relatório diz respeito ao comportamento das pessoas que recebem benefícios do estado e que deixam de notificar mudanças em sua situação financeira. Por exemplo, estudantes que recebem benefício de assistência à saúde deixam de reportar ao estado quando encontram um emprego após a graduação, continuando a receber o benefício indevidamente. Assim, a intervenção objetivaria incentivar que os cidadãos apresentassem resposta às mensagens enviadas pela administração fiscal. Para tanto, a *Tax and Customs Administration* testou aprimoramentos em suas comunicações com os beneficiários. O experimento demonstrou que: I) “as pessoas

respondem mais prontamente a um pedido de ação se lhes for imposto um prazo”; II) “Mais pessoas respondem a um pedido de retificação dos seus dados se mostrarmos o que já sabemos sobre elas”; III – “As pessoas associam diferentes gatilhos com diferentes tempos de resposta: a resposta a uma carta pode esperar um pouco, enquanto um SMS precisa ser respondido hoje” (NETHERLANDS, 2017, p. 18).

Os resultados positivos obtidos nessas experiências alinham-se à perspectiva de que a dissuasão não seria sempre o principal fator a moldar o comportamento dos agentes. Ao contrário, significativas mudanças comportamentais foram obtidas em direção a um maior nível de compliance sem que fosse adotada qualquer ameaça, ou ainda, qualquer reforço a perspectiva de custos e benefícios dos agentes quanto ao comportamento que vinha sendo adotado. Experiências como essas sugerem que a visão tradicional de conformidade “baseada na dissuasão” é demasiado simplista para ser útil (BLANC *et al.*, 2022, p. 44).

Tais conclusões reforçam a perspectiva de se intervir no mercado pela chamada *soft regulation*, ou seja, por meio de instrumentos regulatórios que abrem mão da estratégia tradicional do “comando e controle” (KOUTALAKIS, BUZOGANY, e BÖRZEL, 2010). Há espaço para a implementação de estratégias regulatórias que induzam a mudança do comportamento dos agentes econômicos sem que se gere novas obrigações normativas ou sem que se conceda incentivos financeiros (MENEGUIN e SAAB, 2020). O espaço é propício para a implementação de instrumentos regulatórios inspirados por *insights* comportamentais.

5. APLICAÇÃO DAS CIÊNCIAS COMPORTAMENTAIS NA POLÍTICA REGULATÓRIA

Nas linhas anteriores compreendemos que a dissuasão, via imposição normativa não seria, necessariamente e em todos os casos, a forma mais eficiente de se produzir regulação. Também verificamos a existência de possíveis ganhos decorrentes da inserção de *insights* comportamentais no desenho e implementação de políticas regulatórias, sobretudo quando oriundos de uma reflexão quanto à responsividade dos agentes. Para além disso, refletimos que a inclusão de considerações sob o ponto de vista comportamental para a compreensão das falhas de mercado que se pretende corrigir, pode contribuir para o aumento das chances de sucesso da regulação mesmo nas situações em que se adote ferramentas regulatórias normativas tradicionais.

Visto tudo isso, passemos então à verificação de como a sinergia entre a AIR e as ciências comportamentais pode contribuir no processo de incorporação dos *insights* comportamentais no processo regulatório. Consideraremos a adoção das ciências comportamentais na perspectiva de uma lente analítica sobre a regulação, em uma verificação ocorre em dois movimentos. Primeiramente, passamos pela identificação de espaços no processo racional e sistemático da AIR onde abre-se a oportunidade para a discussão de aspectos comportamentais dentro da regulação. Posteriormente, apresentamos brevemente alguns métodos de aplicação de ciências comportamentais nas políticas públicas cujos procedimentos e ferramentas poderiam aplicados no contexto da AIR.

5.1 – Oportunidades para a inserção de *insights* comportamentais na política regulatória

Política regulatória, em uma definição bastante alinhada à perspectiva comportamental dada por Lunn (2014, p. 21) “é a estrutura dentro da qual as regras e alternativas às regras são consideradas, avaliadas e implementadas pelo governo e pelas autoridades públicas que buscam influenciar o comportamento dos atores privados na economia”.

Como visto, no contexto regulatório, a sistematização do processo de concepção de políticas se dá por meio da Análise de Impacto Regulatório (AIR). Para além da mera obrigatoriedade legal, a AIR contribui com o processo de formulação de políticas regulatórias ao proporcionar maior fundamentação técnica e analítica ao ente regulador no

momento da sua tomada de decisão, especialmente quando esta significa a imposição de regras a serem cumpridas (BRASIL, 2018a). Trata-se, portanto, de uma ferramenta capaz de aumentar as chances de sucesso das políticas regulatórias, ao antecipar ao tomador de decisões informações a respeito da capacidade de a proposta de intervenção regulatória enfrentar problemas reais impondo à sociedade custos razoáveis e impactos aceitáveis (ELLIG, 2018; HUMPHERSON, 2004; SAAB, 2021).

Para que a AIR seja útil ao processo decisório, é necessário identificar as diferentes possibilidades de se enfrentar o problema, devendo-se sempre incluir a alternativa de não ação, isto é, de nada fazer, alternativas normativas e, sempre que possível, alternativas não normativas. De modo geral, o regulador possui, tradicionalmente, três alternativas possíveis de regulação: (i) elaborar atos normativos de “comando e controle”; (ii) utilizar mecanismos de incentivo econômico e (iii) realizar campanhas de informação e conscientização dos segmentos envolvidos (BRASIL, 2018a).

Ainda sobre a forma de intervir em um problema público, um esquema popular de classificação das ferramentas clássicas de intervenção política é o acrônimo NATO. Neste, os instrumentos de políticas públicas são categorizados a partir do recurso base que utilizam. Na letra “N” enquadram-se as políticas públicas que tem por foco a disponibilização de informações como meio de convencer os destinatários das normas comportarem-se em conformidade para o alcance de um objetivo específico (nodalidade). A letra “A” engloba os instrumentos focados no emprego da força coercitiva da lei (autoridade). Na letra “T” (de Tesouro) constam as políticas estruturadas sobre incentivos ou desincentivos financeiros. E na letra O (de Organização) estão as políticas que constroem ou reformam instituições para atingir os seus objetivos (TOSUN *et al.*, 2018).

Contudo, é cada vez mais mencionada a possibilidade de o regulador intervir por meio de *insights* comportamentais. E neste caso, o nível e a forma de aplicação dos conhecimentos em ciências comportamentais em políticas públicas não é uniforme, podendo assumir diferentes facetas e contribuir de diferentes maneiras a depender das características do caso tratado e dos objetivos que se pretende alcançar.

Nesse sentido, a Comissão da União Europeia realizou uma revisão das iniciativas de política comportamental de 32 países, cobrindo um total de mais de 200 iniciativas, que permitiu identificar contextos e formas como as questões políticas podem ser comportamentalmente abordadas (LOURENÇO *et al.*, 2016). Nesse levantamento, as iniciativas de política comportamental são classificadas em três grupos em função do grau com que foram apoiadas por considerações comportamentais: 1) comportamentalmente

testadas (*behaviourally-tested*); 2) Comportamentalmente informadas (*behaviourally-informed*), e; 3) Comportamentalmente alinhadas (*behaviourally-aligned*). Sobre essa classificação, as iniciativas comportamentalmente testadas são aquelas que foram explicitamente testadas ou ampliadas após uma experiência inicial *ad hoc*. Iniciativas comportamentalmente informadas são aquelas concebidas explicitamente com base em evidências comportamentais previamente existentes. Iniciativas comportamentalmente alinhadas são aquelas, pelo menos a posteriori, podem estar alinhadas a evidências comportamentais.

O levantamento conclui, dentre outros aspectos, que os *insights* comportamentais devem ser aplicados ao longo de todo o ciclo da política pública, inclusive como meio de antecipação de questões relacionadas à execução e implementação de políticas; e que há espaço para empreender mais ações para melhorar a eficácia das iniciativas de políticas comportamentais, principalmente pela ampliação da transparência dessas iniciativas por meio de uma comunicação mais eficaz e da partilha de evidências com os cidadãos.

Na mesma linha, em 2017 a OCDE apresentou um levantamento de 159 experiências em 23 países, nos quais se observou algum nível de aplicação de *insights* comportamentais (OCDE, 2017). O documento apontou que os aspectos comportamentais têm sido mais utilizados em uma fase relativamente tardia da concepção de políticas públicas e regulamentação, para aprimorar a implementação e a eficácia de políticas que já estão em vigor.

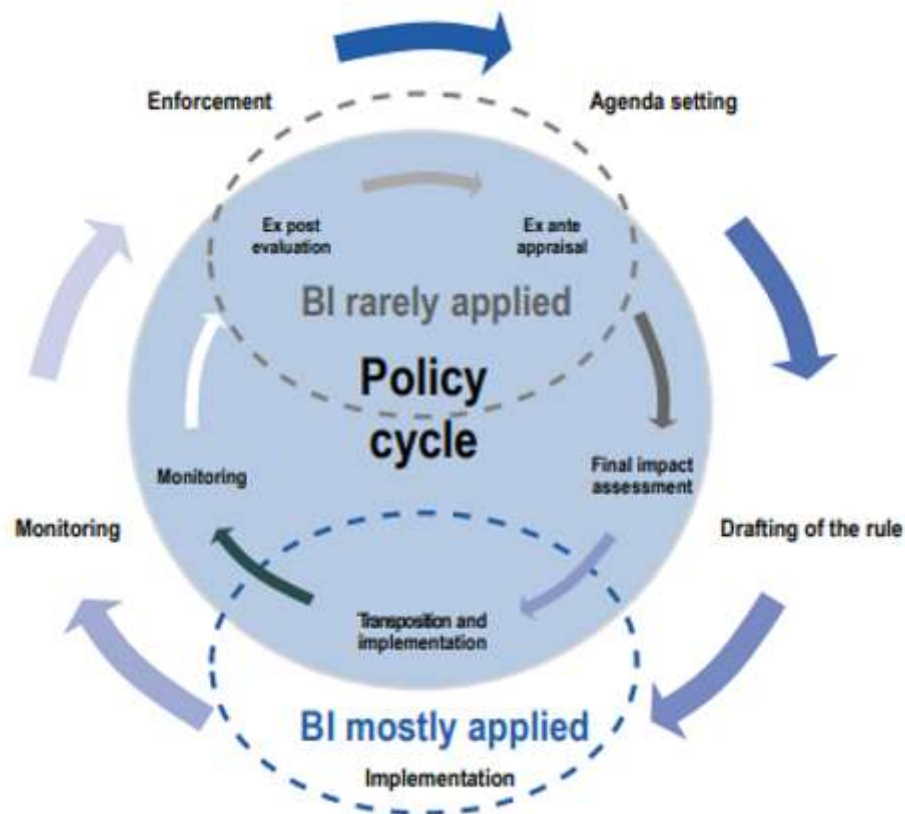
Por essa razão, aquela organização entende que há potencial para avançar na utilização da abordagem comportamental nas fases finais do ciclo político, para avaliar a eficácia da implementação das políticas públicas. Ou seja, partindo-se da constatação de que uma política não está alcançando os seus objetivos, seria providencial considerar a aplicação de percepções comportamentais na avaliação da implementação dessas políticas.

Indo um pouco mais além, a compreensão sobre o que funciona e o que não funciona na implementação das intervenções governamentais, sob a perspectiva comportamental, é um insumo que pode contribuir na concepção inicial das políticas. Os dados obtidos podem indicar a existência de barreiras comportamentais que prejudicam a implementação eficaz da política e o alcance dos objetivos pretendidos. Tal conhecimento tem o potencial de reduzir a necessidade de se realizar correções nas políticas públicas em um estágio mais avançado de implementação. Por essa razão, a OCDE indica ser oportuno o desenvolvimento de filtros que ajudem a avaliar o problema político a ser abordado,

determinando quando existe um problema comportamental que possa ser resolvido com sucesso através da aplicação de ciências comportamentais. Nesse caso, a avaliação deve ocorrer na definição e avaliação inicial do problema público, nas fases iniciais do processo decisório (OCDE, 2017)

Dito de outra forma, a conclusão da OCDE aponta para oportunidades de aplicação de ciências comportamentais na análise *ex-ante* e na avaliação *ex-post* de políticas públicas, inclusas aí, naturalmente, as políticas regulatórias. A figura a seguir demonstra essas oportunidades de aprofundamento do uso de *insights* comportamentais no ciclo de políticas públicas:

Figura 2 *Insights* Comportamentais e o ciclo de políticas públicas



Fonte: *Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World*, OECD Publishing, Paris. 2017.

Adicionalmente, a OCDE (2017) apresenta algumas recomendações para melhor explorar o potencial de aplicação de *insights* comportamentais em políticas públicas, das quais destacamos as seguintes:

- Ter em consideração as percepções comportamentais ao conceber e avaliar a implementação de políticas;

- Desenvolver processos para determinar quando existe um problema comportamental que possa ser resolvido com sucesso através da aplicação das ciências comportamentais e, de modo análogo, para determinar quando e por qual razão uma intervenção comportamental pode não ser apropriada a dado caso;
- Explorar todo o potencial dos *insights* comportamentais como ferramenta para envolver as partes interessadas e coletar *feedback* sobre o que funciona.

Todas essas reflexões nos provocam a avançar em uma aplicação de *insights* comportamentais no contexto regulatório para além de apenas servir como uma ferramenta para o levantamento de soluções para problemas, mas também como uma lente analítica a ser utilizada ao longo de todo o processo de formulação política, desde a identificação e definição do problema público a ser enfrentado até a construção de estratégias de implementação.

5.2 – Uma lente comportamental sobre a regulação

O BIT (*Behavioral Insights Teams*), é uma das principais referências mundiais da aplicação das ciências comportamentais em políticas públicas. Constituído em 2010, no Reino Unido, o BIT já desenvolveu mais de mil projetos em áreas como economia, educação, desenvolvimento sustentável e saúde. O portfólio do BIT inclui atualmente mais de 700 experimentos aleatorizados controlados (RCTs) em dezenas de países, possuindo escritórios na Austrália, Canadá, França, Singapura, Estados Unidos e na América Latina/Caribe³.

Passada mais de uma década de sua criação, Michael Hallsworth, Diretor Geral (Americas) do BIT, publicou recentemente o documento *A Manifesto for Applying Behavioral Science* (2023). Tendo por ponto de partida o levantamento dos principais argumentos críticos que a abordagem dos *insights* comportamentais tem recebido ao longo dos anos, o Manifesto apresenta recomendações voltadas à continuidade do aprimoramento e evolução da aplicação das ciências comportamentais, para que esta possa cumprir o seu

³ Disponível em: <https://www.bi.team/about-us/> (Acessado em 04 de fevereiro de 2024).

verdadeiro potencial. Em especial, a recomendação de se “utilizar as ciências comportamentais como uma lente” (HALLSWORTH, 2023, p. 311), amolda-se à estratégia de conectá-la ao contexto da Análise de Impacto Regulatório.

A perspectiva proposta no manifesto é que a lente das ciências comportamentais seja aplicada no aprimoramento da análise de qualquer problema público ou privado, afastando-se assim a tendência de utilizá-la de forma marginal (CHATER e LOEWENSTEIN, 2023), distante dos problemas mais significativos. Isso porque as pessoas usualmente enxergam as ciências comportamentais como uma espécie de ferramenta especializada e complementar, voltada à correção de aspectos concretos de intervenções predeterminadas, e não como um meio de mudança estrutural, capaz de alcançar objetivos políticos mais amplos. Ou, em outros termos, acreditam que apenas certos tipos de problemas são “adequados” para cientistas comportamentais (SCHMIDT e STENGER, 2021; Lepenies, Mackay e Quigley, 2018). Como solução para esse desafio, Hallsworth sugere na versão de seu manifesto publicada pelo BIT que:

O primeiro passo é mudar a forma como enquadramos a própria ciência comportamental. Precisamos ver a ciência comportamental como uma lente que pode ser aplicada a qualquer questão pública e privada. O uso desse quadro mostra que os *insights* comportamentais podem aprimorar a maneira como vemos as opções de política (...), em vez de apenas agir como uma alternativa a elas; também aponta que criar novas intervenções para mudar o comportamento nem sempre é o objetivo - o que significa que mais peso deve ser colocado no diagnóstico comportamental de um problema (BEHAVIOURAL INSIGHTS TEAM, 2023, p. 11).

Ao contrário da visão reducionista quanto à sua aplicação, a ciência comportamental tem potencial para mudar substancialmente a forma como compreendemos os elementos que moldam o comportamento e, portanto, como constituímos um problema e as suas possíveis soluções (HANSEN, 2018). E é nesse contexto que Hallsworth defende ser preciso entender a ciência comportamental “como uma lente que aprimora a visão de qualquer questão pública e privada, e não como uma ferramenta que às vezes utilizamos” (BEHAVIOURAL INSIGHTS TEAM, 2023, p. 26).

A metáfora da lente é potente e – ainda segundo Hallsworth (BEHAVIOURAL INSIGHTS TEAM, 2023, p. 27) – favorece a ampliação do escopo de utilização das ciências comportamentais, ao nos permitir perceber: 1) como os *insights* comportamentais podem melhorar a forma como vemos as opções de política, em vez de apenas agir como uma alternativa a elas; 2) que os usos de percepções comportamentais não se limitam à criação

de novas intervenções, possibilitando também avaliar as ações existentes e entender como elas podem ter efeitos indesejados; 3) que é possível e desejável enfatizar o diagnóstico comportamental de uma situação ou problema, em vez de avançar muito cedo para a definição imprecisa de um resultado alvo e de uma proposta de intervenção (HANSEN, 2018); 4) o equívoco de meramente separar os problemas como “comportamentais” e “não comportamentais”, vez que a maioria dos objetivos da ação privada e pública depende da ocorrência (ou não) de certos comportamentos (SOMAN e YOUNG, 2020).

Dada a sua função no processo de regulação, a estrutura sistemática em que se organizam os argumentos e evidências ao longo da AIR oferece um espaço para que essa perspectiva ampliada da utilização das ciências comportamentais como uma lente analítica possa ser implementada sobre as políticas regulatórias. Para tanto, os métodos já existentes e consagrados para aplicação de *insights* comportamentais em políticas públicas podem oferecer ferramentas para compor as reflexões comportamentais que poderiam ser utilizadas ao longo da AIR. Veremos alguns desses métodos adiante.

5.3 – Métodos para aplicação de ciências comportamentais nas políticas públicas

Visando explorar o potencial da inserção dos *insights* comportamentais nas políticas públicas, algumas organizações têm desenvolvido e disponibilizado suas próprias ferramentas de aplicação prática. Nas próximas linhas iremos descrever brevemente três métodos que iremos utilizar na formulação de nossa ferramenta para inserção de *insights* comportamentais em Análises de Impacto Regulatório: TESTS, BASIC e SIMPLES MENTE.

No caso dos métodos TESTS e BASIC, observa-se a proposição de uma estrutura analítica e procedimental para a aplicação de *insights* comportamentais na construção de intervenções. Por outro lado, o método SIMPLES MENTE avança sobre a estrutura procedimental e privilegia um formato semelhante a uma lista de verificação de aspectos comportamentais para serem ponderados ao longo dos processos de análise, os quais podem servir como inspiração para a implementação de soluções.

5.3.1 – TESTS

Um dos métodos desenvolvidos pelo BIT é o TESTS (KETTLE e PERSIAN,

2022). Seu nome deriva de um acrônimo de sua proposta de etapas de estruturação de projetos com aplicação das ciências comportamentais:

T – *Target* (identificação do comportamento alvo);

E – *Explore* (identificação do contexto e das oportunidades de interação do comportamento alvo);

S – *Solution* (desenhar a intervenção que busca solucionar o problema);

T – *Test* (testagem da solução);

S – *Scale* (escalar a intervenção testada).

Na primeira etapa (*Target*), o objetivo é determinar quais comportamentos focar e como mensurá-los. Para tanto, é preciso definir os comportamentos-alvo específicos, obtidos a partir de uma redução do desafio político mais amplo. Nesse caso, sugere-se um esforço para se garantir que as mudanças de comportamento alvo sejam o mais específicas quanto possível, mesmo que isso leve à identificação de pequenos passos de um longo processo, mas que cuja melhora incremental levem a progressos reais nos objetivos de alto nível (KETTLE e PERSIAN, 2022).

Posteriormente, é necessário avaliar o impacto que a mudança desses comportamentos geraria, bem como verificar se essas mudanças de comportamento seriam viáveis ou se seriam muito difíceis de serem obtidas. Nesse caso, é preciso também definir como medir o impacto dos comportamentos-alvo, determinando variáveis de resultado e fontes de dados para cada um deles.

A etapa seguinte (*Explore*) tem por propósito compreender o contexto no qual os comportamentos-alvo ocorrem e identificar a existência de barreiras aos comportamentos, de modo a apoiar a criação de intervenções efetivamente capazes de obterem os comportamentos desejados. As atividades de exploração podem envolver a realização de entrevistas, grupos focais, análises de dados, o mapeamento da “jornada do usuário”, ou outras atividades que ajudem a compreender os elementos que induzem ou restringem a adoção do comportamento-alvo. Ao final, a organização das informações com o apoio de algum framework de ciências comportamentais pode ajudar na análise sobre as razões pelas quais as pessoas se envolvem ou não no comportamento-alvo.

Na terceira etapa (*Solution*), são projetadas intervenções comportamentais a partir dos insumos das etapas anteriores e de *insights* da literatura científica comportamental, além de serem escolhidas quais dessas intervenções devem ser priorizadas e testadas. A

priorização de ideias de intervenção deve basear-se no potencial de impacto e na facilidade/viabilidade de implementação de cada uma delas.

Ainda quanto à proposição de intervenções, o método TESTS sugere que as possíveis soluções sejam propostas a partir da estrutura EAST. Ou seja, as intervenções podem encorajar a adoção de comportamentos ao torná-los fáceis (E-**easy**), atraentes (A – *Attractive*), sociais (S-*Social*) e oportunos (T – *Timely*). Aprofundaremos brevemente esses aspectos a partir da perspectiva do *Behavioural Insights Team* (2014):

Fácil: ao observarmos o comportamento humano, percebemos que mesmo quando as pessoas querem realizar alguma ação, elas podem ser dissuadidas a fazê-la se ela não for fácil de ser realizada. Como mencionamos nos tópicos sobre sludges, mesmo pequenos atritos, que seriam totalmente insignificantes para os seres humanos plenamente racionais da teoria econômica, podem ser decisivos para que seres humanos reais abandonem o engajamento em alguma ação relevante. Assim, medidas que visem qualquer nível de facilitação do processo decisório dos indivíduos podem otimizar os resultados das políticas públicas. Para tanto, o BIT (2014, p. 9) sugere: 1) aproveitar o poder das opções padrão (default) sempre que possível; 2) reduzir o esforço necessário para realizar a ação; 3) simplificar as mensagens para os usuários.

Atraente: para tornar uma ação mais atraente é preciso torna-la mais evidente e, ao mesmo tempo, pensar em incentivos para realizá-la, as vezes por meio de algum tipo de recompensa. O “atraente”, nesse caso, envolve as estratégias para atrair a atenção do executor da ação e atrair o desejo de executá-la. O uso de imagens, cores ou personalização podem contribuir para atrair a atenção dos usuários, enquanto a disponibilização de incentivos financeiros não deve ser descartada como um fator de recompensa para que os usuários desejem adotar o comportamento alvo.

Social: nossos comportamentos são influenciados pelo que outras pessoas dizem e fazem. Tornar mais evidente o comportamento que algum grupo de indivíduos adota encoraja outros indivíduos a adotarem o mesmo comportamento, sendo essa tendência tanto mais forte quanto é o tamanho do grupo (se a maioria das pessoas adota um comportamento, é mais fácil induzir outras pessoas a adotá-lo) e quanto mais próximas essas pessoas são (é mais fácil induzir o comportamento desta forma a partir da comparação de vizinhos do que comparando pessoas de regiões diferentes). O uso de redes de relações sociais (virtuais ou não) pode ser uma boa forma de promover ações e encorajar comportamentos de difusão entre pares.

Oportuno: o *timing* é muitas vezes determinante para que induções

comportamentais sejam bem sucedidas. Isso porque nossas decisões são influenciadas por informações que recebemos no momento da execução, ainda que essas não sejam as informações mais relevantes para o procedimento. Além disso, o chamado “viés do presente” nos leva a valorizarmos mais os benefícios e custos do momento do que os do futuro. Por tudo isso, é importante considerar que não basta munir o usuário com a informação correta: também é preciso que essa informação chegue no momento correto. Ou seja, as pessoas devem receber informações quanto ao comportamento desejado no momento em que estejam mais receptivas. Outra boa estratégia é ajudar as pessoas a planejarem antecipadamente a resposta a ser dada caso algum evento ocorra. Esses cuidados ajudam a diminuir a lacuna entre as intenções dos indivíduos e o seu comportamento real.

Na etapa nº 4 (Trial) as intervenções propostas são avaliadas rigorosamente, visando permitir que se decida se alguma intervenção deve ser escalada. É necessário avaliar o impacto da proposta de intervenção sobre o resultado desejado, pois a política baseada em evidências exige saber o que funciona e o que não funciona. E finalmente, na etapa Scale, as intervenções mais promissoras são implementadas em grande escala para se alcançar maior impacto social.

5.3.2 – BASIC

A OCDE também tem avançado na promoção da aplicação das ciências comportamentais às políticas públicas. Para tanto, o organismo promove a aplicação do modelo BASIC (OCDE, 2019), cujo nome também deriva de um acrônimo de seus componentes:

B – *Behaviour* (comportamento)

A – *Analysis* (análise)

S – *Strategy* (estratégia)

I – *Intervention* (intervenção)

C – *Change* (mudança)

O BASIC foi desenvolvido para dotar o formulador de políticas de um kit de ferramentas para a execução de melhores práticas, métodos e diretrizes éticas para construir projetos de intervenções comportamentais do início ao fim de um ciclo de políticas públicas.

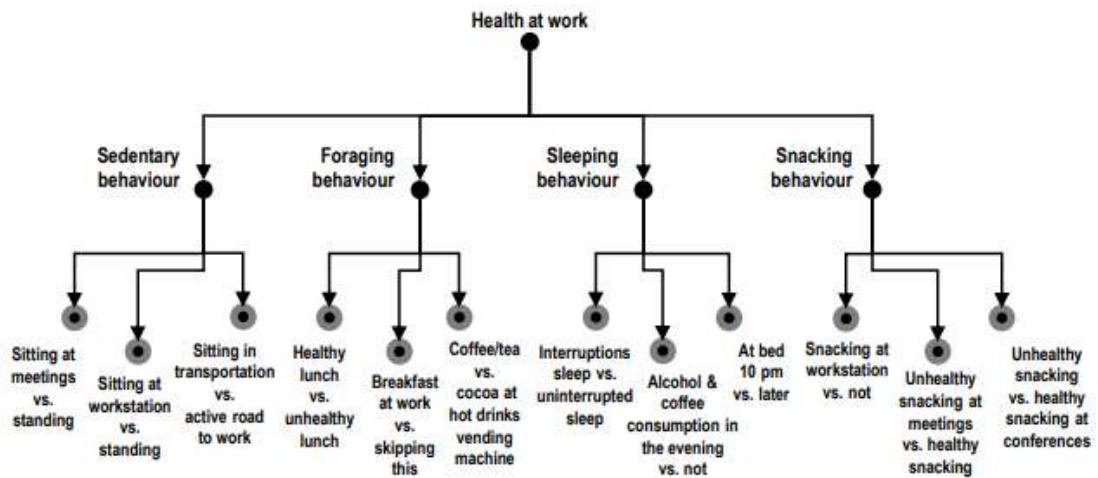
Em sua perspectiva, visaria preencher uma lacuna existente em ferramentas anteriores de BI, que ao se concentrarem principalmente em aspectos de experimentação e compliance, dariam menos ênfase à análise comportamental dos problemas públicos. Assim, o BASIC pretende fornecer orientação sobre como aplicar *insights* comportamentais nas avaliações *ex ante* e *ex post* de um ciclo político (OCDE, 2019).

A aplicação do método BASIC inicia-se com a compreensão do desafio de política pública a ser enfrentado. Para tanto, o modelo propõe que seja feita a identificação, definição e seleção do problema comportamental associado, disponibilizando algumas ferramentas para apoiar a realização desta atividade.

Assim, a etapa inicial B – *Behaviour* (comportamento) do método BASIC trata da aplicação das ciências comportamentais no início do ciclo político, para identificar os aspectos comportamentais cruciais dos problemas políticos, diferenciando-os das questões decorrentes da falta de informação, da aplicação de incentivos e demais aspectos da regulação padrão.

Para a compreensão do problema comportamental, a orientação do método BASIC é que o desafio de política pública seja decomposto em três níveis: o nível mais abrangente da política pública, o nível dos objetivos estratégicos inseridos nessa política e o nível dos comportamentos associados ao alcance desses objetivos. A partir da definição da política geral a ser desafiada (nível político) são conectados os domínios estratégicos dentro dos quais surge a questão política (nível estratégico) e nestes são conectados os comportamentos concretos que lhes são associados (nível comportamental). O modelo de redução comportamental proposto no método BASIC pode ser melhor observado no diagrama a seguir:

Figura 3. Exemplo de redução comportamental: aplicação de BI à saúde no trabalho



Fonte: *Tools and ethics for applied Behavioural Insights: the BASIC Toolkit*. Paris: OECD Publishing, 2019.

Sobre essa relação de comportamentos deve ser aplicado um filtro de priorização, para identificar os comportamentos-alvo com maior potencial de compor um projeto bem-sucedido de intervenção política.

Na fase de Análise (Analysis), o BASIC propõe a revisão das evidências disponíveis para se identificar os fatores comportamentais do problema. Visa aplicar as lentes das teorias, *insights* e metodologias comportamentais sobre os comportamentos-alvo identificados e nas arquiteturas de escolhas relacionadas a esses comportamentos, objetivando compreender o porquê de as pessoas agirem de dada maneira. Assim, o método BASIC busca enfatizar a análise comportamental e sua relação sistemática com estratégias políticas, sugerindo-se para tanto a captura e análise dos problemas comportamentais nos termos de quatro aspectos, que compõem a chamada estrutura ABCD: A – *Attention* (Atenção); B – *Belief formation* (Formação de Crenças); C – *Choice* (Escolhas); D – *Determination* (Determinação). A aplicação da estrutura ABCD, segundo o método, pode constituir a base para a identificação de estratégias comportamentais eficazes para embasar políticas públicas com inspiração comportamental.

Para essa classificação, o método BASIC sugere a avaliação dos comportamentos a partir de alguns aspectos diagnósticos e indicadores que funcionam como pontes para a busca de *insights* comportamentais mais específicos, que possam explicar melhor o problema comportamental:

Quadro 2. Reflexões para a análise comportamental de problemas a partir da estrutura ABCD

Aspectos Comportamentais (ABCD)		Indicadores de Diagnóstico	
Atenção	Ao contrário da suposição racional – de que as pessoas têm atenção mais ou menos ilimitada e focada naquilo que maximiza a utilidade esperada – a atenção humana é escassa, distraída, sobrecarregada e sujeita a custos de mudança, o que atrapalha a nossa capacidade de identificar e manter foco no que é importante.	Esquecer	Se não houver nada que lembre as pessoas sobre a necessidade de realizar uma ação específica, elas se esquecerão de executá-la
		Negligenciar	Quando estão realizando alguma ação, as pessoas negligenciarão tarefas alternativas se nada atrair sua atenção para elas
		Relegar	As pessoas tendem a relegar sua atenção para tarefas imediatas em contextos em que tarefas mais urgentes poderiam ser atendidas
		Multitarefa	A capacidade de raciocínio e de memória das pessoas é afetada em contextos em que realizam mais de uma tarefa simultaneamente.
		Distrações	O desempenho cognitivo e a retenção de memória das pessoas é prejudicada em contextos em que elas alternam tarefas, as executam em rápida sucessão ou se distraem com sinais irrelevantes.
Formação de Crenças	Os seres humanos nem sempre atualizam as suas crenças a partir de um exame lento e cuidadoso de informações relevantes, com a aplicação de regras de lógica e probabilidade. Ao contrário, as pessoas dão sentido ao mundo rapidamente, a partir de julgamentos e de uma compreensão intuitiva baseados em preconceitos e dentro dos limites psicológicos impostos por sua limitada atenção, memória, informação e poder de processamento	Apego a Crenças Pré-Existentes	As pessoas tendem a ignorar informações desconfortáveis e que não se encaixam na imagem coerente de mundo que elas próprias acreditam. Essa tendência permanece mesmo quando as pessoas intencionam melhorar a sua compreensão a partir de novas informações, pois o “viés de conformação” as leva a ajustar as novas informações ao seu próprio conhecimento prévio, em especial quando essas novas informações não são suficientes para se chegar a uma conclusão.

Aspectos Comportamentais (ABCD)		Indicadores de Diagnóstico	
		Amostragem Estatística Viesada	As crenças das pessoas sobre a probabilidade de ocorrência de eventos são sujeitas a erros de amostragem (como negligenciar-taxas base) e ao uso conveniente das informações disponíveis.
		Viés de Confiança	A avaliação das pessoas quanto à confiança nas informações disponíveis é confundida pelas suas crenças e conhecimentos prévios. Por exemplo, a perspectiva quanto à chance de ocorrência de um evento é afetada pela disponibilidade de eventos similares recentes na memória da pessoa (as pessoas atribuem uma probabilidade maior para a queda de um avião se algum acidente aéreo tiver ocorrido recentemente). Outro exemplo: a confiança de que a mensagem transmitida por um mensageiro é verdadeira é afetada pela confiança que se tem nele.
		Dificuldades com Abstrações	As pessoas possuem mais dificuldade para estimar conceitos abstratos (como probabilidade, tempo e preços) do que conceitos concretos. Assim, tendem a subestimar informações confiáveis, mas abstratas, enquanto superestimam informações frágeis, mas concretas.
		Confiança excessiva em heurísticas	Em situações de incerteza, as pessoas tendem a confiar em atalhos mentais simples ou julgamentos intuitivos para chegar a conclusões. Elas usam modelos mentais simples para entender sistemas complexos, frequentemente são vítimas de falácias lógicas e são facilmente

Aspectos Comportamentais (ABCD)		Indicadores de Diagnóstico	
			influenciadas pelo que outras pessoas fazem.
Escolhas	O modelo racional pressupõe que as pessoas fazem suas escolhas com base em suas preferências direcionadas à maximização de suas oportunidades e benefícios. Mas o que se observa é que o comportamento de escolha é influenciado por vieses cognitivos capazes de afastar os indivíduos das opções que lhes seriam mais benéficas.	Dúvida, Decepção e Arrependimento	Esses sentimentos tendem a emergir sobre as escolhas das pessoas se um ponto de decisão apresente uma arquitetura de escolha complexa, confusa ou enganosa.
		Aderência ao Status Quo	As pessoas tendem a se apegar excessivamente àquilo que lhes exigiu tempo, energia e recursos. Por isso tendem a rejeitar boas ofertas sobre aquilo que possuem (efeito dotação) o se esforçaram para criar (efeito IKEA), além de aplicar mais recursos em investimentos perdidos (falácia do custo irrecuperável).
		Sensibilidade a arranjos e enquadramento	A escolha das pessoas é excessivamente sensível à forma como as opções são apresentadas. Assim, a escolha das pessoas tende a ser modificada: se as opções destacam suas perdas em relação aos seus ganhos (aversão a perdas); se os resultados de eventos probabilísticos são enquadrados como perdas ou como ganhos (aversão a riscos porá ganhos e atração a riscos para perdas); a partir da ordem como as opções são apresentadas no início, meio ou no fim de uma série (efeito de ordem, efeito de compromisso e efeito de extremidade); se uma terceira opção dominante de forma assimétrica é apresentada (efeito de dominância assimétrica); entre outras.
		Motivos, Significados e Normas Sociais	Na presença desses aspectos sociais, as escolhas das pessoas diferem do que ocorreria se fossem motivadas apenas por fatores extrínsecos (como

Aspectos Comportamentais (ABCD)		Indicadores de Diagnóstico	
			incentivos financeiros ou punição). Nesse caso, as pessoas podem fazer escolhas: no sentido oposto ao induzido por motivadores extrínsecos (efeito <i>crowding out</i> da motivação); no sentido de uma opção não preferencial se ela assumir algum significado social (significado social; reação); que imitem o comportamento de celebridades, mesmo que esses não lhes sejam benéficos (imitação social, cascata de status); influenciadas por normas sociais (conformidade); que sejam socialmente aceitas (efeito default por recomendação); por dar dinheiro a estranhos (reciprocidade; justiça).
Determinação	Alguns comportamentos das pessoas lhes exigem força de vontade e autocontrole, ou seja, que se mantenham firmes em suas escolhas ao longo do tempo quando desafiadas por problemas. Ocorre que os pressupostos racionais de determinação são prejudicados por aspectos socioeconômicos e situacionais que desafiam a força de vontade dos indivíduos, gerando a chamada lacuna intenção-ação, muitas vezes levando-os a adotarem comportamentos e ações com o sentimento genuíno de que deveriam estar realizando outros.	Dissonância Cognitiva	Dissonância cognitiva: Quando as pessoas enfrentam desafios para seus objetivos de longo prazo, elas experimentam desconforto mental ou estresse psicológico tão substantivos que podem, inclusive, se manifestar em alterações físicas e mentais, como aumento da frequência cardíaca, raiva e oscilação física. A resposta cognitiva que as pessoas costumam adotar nessas situações variam da busca por maneiras de reconciliar a gratificação imediata com seus objetivos de longo prazo (raciocínio motivado) ao exagero quanto ao seu desejo pelo objetivo de longo prazo (justificação do esforço).
		Tributação ou Exaustão Mental	A determinação das pessoas é desafiada em situações em que sua “banda mental” é consumida por urgências imediatas, retirando-lhes o espaço do esforço mental

Aspectos Comportamentais (ABCD)		Indicadores de Diagnóstico	
			que poderia estar sendo empregado em preocupações menos urgentes, planejamento antecipado e resolução de problemas e, por consequência, tornando as pessoas menos eficientes (tunelamento). É uma situação que pode afetar a todos, desde aqueles sob pressão cognitiva àqueles sob situação de pobreza, podendo resultar em déficits cognitivos, ações autodestrutivas e uma tendência maior de se distrair com interrupções internas e externas.
		Inércia e procrastinação	As pessoas usam uma série de estratégias psicológicas características (comportamentos de enfrentamento) para evitar, negar ou distrair-se da realização de seus objetivos, culpando fatores situacionais não relacionados como a razão desses comportamentos.
		Culpa Excessiva Autodirecionada	O comportamento das pessoas é afetado por ocasiões de fracasso ao lidar com desafios, levando-as a ajustar sua autopercepção e sentir menor autoestima, culpa e até mesmo depressão. Esse comportamento pode estar por trás de pessoas desempregadas que desistem de se candidatar a empregos e de pessoas que não conseguem fazer dieta ou parar de fumar.

Fonte: *Tools and ethics for applied Behavioural Insights: the BASIC Toolkit*. Paris: OECD Publishing, 2019. Elaboração própria.

Em seguida, é proposta a conversão dos insumos obtidos na etapa de análise em estratégias (*Strategy*) inspiradas por aspectos comportamentais. Nesta etapa, o método BASIC fornece orientações para que seja possível identificar e conceitualizar sistematicamente estratégias baseadas em BI, com base nas análises comportamentais resultantes das etapas anteriores, que possam efetivamente mudar os comportamentos alvo

e possam ser testados na fase subsequente (Intervenção). É proposto que as intervenções sejam conceituadas adequadamente a partir de estratégias que possam ser testadas quanto à sua eficiência, além de serem analisadas no que diz respeito à ética, viabilidade e custos. Através da estrutura ABCD, o método BASIC busca manter um “elo diagnóstico” entre a análise comportamental – realizada nas duas primeiras etapas – e as conclusões da etapa “Estratégias”.

Nesse estágio de construção de alternativas para o enfrentamento do problema, o método BASIC recomenda ao formulador de políticas: 1) Identificar as classes de percepções comportamentais a partir da análise do problema; 2) Conceituar intervenções adequadas com base em estratégias e *insights* relevantes e que possam ser testadas quanto à sua eficiência; 3) Analisar essas possíveis intervenções quanto à sua viabilidade, custos e quanto à ética de sua aplicação (OCDE, 2019, p. 89).

Para cada classificação de comportamento, o método propõe observar alguns *insights* comportamentais capazes de orientar a formulação de estratégias de atuação sobre o problema comportamental, permitindo assim uma vinculação mais bem definida entre os problemas e causas comportamentais e as atividades de proposição de soluções. Apresentaremos essas reflexões no quadro a seguir.

Quadro 3. *Insights* para direcionar estratégias comportamentais a partir da estrutura ABCD

Classificação de Comportamento	<i>Insight</i> Comportamental
Atenção	O ponto de decisão está posicionado quando é relevante para as pessoas? As pessoas estão em um estado de espírito adequado no momento da tomada de decisão?
	A atenção das pessoas está voltada para a decisão a ser tomada ou está dispersa para outra ação? Que parte do contexto é saliente para elas no momento da decisão? O ponto de decisão ocorre em um momento em que atenção se desenvolve em um contexto social?
	Em caso de desatenção, a decisão das pessoas é orientada para algum <i>default</i> .
Formação de Crenças	Quais princípios orientam as pessoas em sua busca por informações? Quais dúvidas e perguntas orientam essa busca?
	A formação de crenças intuitivas das pessoas está sendo influenciada pelo contexto em que estão inseridas? Essa influência está se dando de forma adequada? Quais modelos mentais as pessoas estão utilizando para dar sentido ao mundo?
	Quais heurísticas presentes na formação de crenças das pessoas? Contextos físicos e

	sociais estão influenciando a adoção dessas heurísticas? Que tipo de informação está dando suporte ao julgamento das pessoas?
Escolhas	O que torna a escolha atraente para as pessoas? Quais as motivações e perspectivas estão atreladas às escolhas? Existem emoções envolvidas nas escolhas?
	A forma como as opções estão sendo apresentadas (enquadramento) pode estar influenciando as escolhas?
	O comportamento alvo está sendo influenciado por motivos sociais, significados sociais ou normas sociais?
Determinação	Quais são os pontos de fricção em relação a um comportamento desejado? Há fricção se você quer fazer a coisa certa e é muito fácil fazer a coisa errada?
	As pessoas têm um plano para executar as atividades? Elas recebem feedbacks para perseguir os seus objetivos?
	O contexto social impacta no cumprimento dos objetivos das pessoas? Elas assumem compromissos públicos quanto às suas metas? Existem normas sociais e expectativas de outras pessoas relacionadas ao alcance do objetivo das pessoas?

Fonte: *Tools and ethics for applied Behavioural Insights: the BASIC Toolkit*. Paris: OECD Publishing, 2019. Elaboração própria.

Neste ponto, a estrutura ABCD transita de uma sistematização de análises comportamentais para um indutor de estratégias de projeção de políticas capazes de influenciar comportamentos alvo de forma eficaz e muitas vezes sutil. Isso é possível porque cada domínio diagnóstico da estrutura ABCD é associado ao mesmo tempo a classes de comportamento e a estratégias de *insights* comportamentais sobre as quais intervenções políticas podem ser projetadas (OCDE, 2019).

Uma vez propostas as possíveis intervenções comportamentais para o enfrentamento do problema, o método BASIC sugere que essas ações sejam analisadas quanto à sua viabilidade, aos custos envolvidos em sua implementação e quanto aos aspectos éticos relacionados à sua aplicação (OCDE, 2019). Na quarta etapa do processo BASIC, é projetada e implementada uma intervenção para testar qual estratégia melhor aborda o problema. Essa etapa compreende a aplicação de métodos para a concepção sistemática de experimentos para avaliar a eficácia, a eficiência e identificar potenciais efeitos colaterais das estratégias de *insights* comportamentais sugeridas para compor as políticas públicas. O teste, se for bem-sucedido, fornecerá elementos que poderão servir como base probatória para a implementação de políticas públicas de perfil comportamental.

E na última etapa, devem ser desenvolvidos planos para escalar e sustentar o comportamento-alvo. É certo que sem uma implementação eficaz a política pública inspirada por aspectos comportamentais e testada com sucesso produzirá pouco ou nenhum efeito. Por essa razão, nesta etapa final o método BASIC busca induzir uma implementação eficaz e bem-sucedida de políticas desenhadas com apoio das ciências comportamentais, fornecendo ao formulador de políticas ferramentas para: i) verificar se as suposições iniciais e os fatores contextuais evoluíram antes de implementar uma intervenção baseada em BI; e ii) produzir planos de implementação, dimensionamento, monitoramento, avaliação, manutenção e disseminação de aplicações. O objetivo é garantir que a sociedade obtenha o máximo de benefícios possíveis a partir dos conhecimentos gerados nas etapas anteriores, relacionados a dada proposta de intervenção política comportamental.

5.3.3 – SIMPLES MENTE

No Brasil, um material muito relevante foi publicado pela Escola Nacional de Administração Pública - ENAP. Trata-se do método SIMPLES MENTE, voltado para a promoção da incorporação da perspectiva das ciências comportamentais às iniciativas do setor público brasileiro.

O SIMPLES MENTE (CAMPOS FILHO, 2020) é uma ferramenta que busca aprimorar os procedimentos de diagnóstico do problema e de proposição de alternativas em políticas públicas a partir da incorporação dos principais elementos comportamentais identificados na literatura e nas experiências internacionais. Sua intenção é apoiar os processos de formulação ou reformulação de serviços, políticas e ou programas com reflexões sobre os elementos das ciências comportamentais empregados na prática de governos e organismos internacionais. Visando atingir tal propósito, o método SIMPLES MENTE foi elaborado para ser utilizado de forma prática no contexto de atividades como oficinas ou dinâmicas de grupo, viabilizando a aplicação de *insights* comportamentais para refinar a compreensão dos desafios de políticas públicas e ampliar a formulação de soluções inovadoras, seja pela proposição de novas intervenções ou pelo aprimoramento das intervenções já existentes.

Para tanto, o SIMPLES MENTE destaca doze elementos de base comportamental, representados por cada uma de suas letras, a serem observados e, quando possível, aplicados nesses procedimentos. São eles: Simplificação; Incentivos; Mensageiro; *Priming*; Lembretes e compromissos; Emoção; Saliência; Modelos mentais; Ego; Normas

sociais; Tendência pelo padrão; e Escassez.

Cada um desses elementos foi organizado em quatro grupos de cartas, distinguidos por suas cores: Referência (de cor vermelha); *Insights* (amarela); Exemplo (azul) e Aplicações (verde).

Segundo seu autor, a proposta do SIMPLES MENTE é “utilizar cada elemento do modelo como uma lente para enfocar, de forma sistemática, as questões de políticas públicas a serem tratadas a partir da perspectiva dos *insights* comportamentais” (CAMPOS FILHO *et al.*, 2020, p. 38).

Quanto aos elementos do método SIMPLES MENTE, estes podem ser detalhados da seguinte forma:

SIMPLIFICAÇÃO – Consiste em facilitar a execução de qualquer tarefa, por meio da redução do esforço e/ou do tempo empregado, ou ainda ao se descomplicar o seu acesso. Sua aplicação passa pela redução dos chamados “custos de fricção”, que são esforços aparentemente insignificantes (como um clique a mais para se chegar a uma página da internet) que podem se tornar barreiras que reduzem a adoção do comportamento desejado. Em suma, o esforço da Administração em retirar regras desnecessárias e em refletir sobre a forma de interação com os cidadãos, visando facilitar os procedimentos que lhes são demandados, tende a elevar os percentuais da adoção do comportamento que se pretende induzir e, conseqüentemente, a melhorar o desempenho da política implementada, haja vista que as pessoas possuem capacidade limitada de processamento de informações, de atenção e tendem à procrastinação.

A compreensão do problema de simplificação passa pelo exercício da empatia, que pode ser enriquecido por um trabalho prévio de escuta dos atores envolvidos no problema. O método SIMPLES MENTE propõe algumas perguntas para essa atividade, tais como: Qual o grau de esforço envolvido e o que poderia ser facilitado? Quantas ações são necessárias para a execução da tarefa? O número de ações poderia ser reduzido? Algum dos elementos envolvidos nesse problema pode representar uma barreira de acesso? A linguagem está adequada ao público-alvo?

Para aplicar a simplificação do problema, o método recomenda algumas ações, dentre as quais: reduzir o tempo e o esforço demandado pelos usuários (por exemplo, por meio do autopreenchimento de formulários e da digitalização de serviços); eliminar dificuldades e procedimentos desnecessários; tornar a comunicação mais direta e intuitiva.

INCENTIVOS – A abordagem do método Simples Mente sobre o tema dos incentivos se dá no sentido de que estes podem ser empregados de maneira mais efetiva quando consideram perspectivas oriundas das ciências comportamentais. Ou seja, apesar do bem estabelecido princípio econômico de que “as pessoas respondem a incentivos” – visto que o agente racional toma suas decisões comparando custos e benefícios – evidências oriundas das ciências comportamentais têm demonstrado que o comportamento desejado nem sempre é obtido exatamente da forma como seria esperada ao se introduzir uma recompensa.

Por essa razão, é recomendável que aplicação de incentivos seja previamente analisada sob a lente comportamental, como forma de otimizar seus resultados. O método Simples Mente chama atenção para alguns padrões comportamentais a serem considerados no contexto da implementação de políticas públicas relacionadas ao uso de incentivos.

Em primeiro lugar, que as pessoas possuem aversão a perdas. Ou seja, a dor que as pessoas sentem ao se perder algo é superior ao prazer que sentem ao se ganhar algo de valor equivalente. Alguns desdobramentos advêm desse comportamento: I) O modo como as pessoas enquadram os incentivos (como perda ou ganho) pode influenciar diretamente o resultado; II) Se confrontados com a possibilidade de escolha, a maioria das pessoas preferirá um valor menor, mas garantido, do que um valor maior, mas incerto; III) As pessoas tendem a assumir mais riscos para evitar perdas do que para obter ganhos.

Outro aspecto a ser considerado ao se tratar de incentivos como indutores de comportamento é que as pessoas tendem a valorizar recompensas de curto prazo em detrimento aos seus próprios objetivos de longo prazo. Trata-se do chamado “Viés do Presente”,

Por fim, também é preciso considerar que, ao contrário da concepção econômica de comportamento induzido pela maximização do bem estar dos agentes econômicos, as pessoas também agem por motivações intrínsecas, movidas por valores sociais e morais (como solidariedade e altruísmo) mesmo quando esses comportamentos seriam, em uma primeira análise, contrários ao seu próprio interesse. Nesses casos, a adoção de incentivos pode provocar comportamentos contrários ao desejado, caso esses incentivos inibam as motivações intrínsecas das pessoas.

Assim, o método sugere que algumas perguntas sejam respondidas ao longo da análise comportamental do problema que se pretende resolver por meio de incentivos. Dentre elas: O que motiva os agentes a realizarem o comportamento esperado? É possível que essas pessoas realizem esse comportamento por motivação intrínseca (por exemplo,

altruísmo, solidariedade ou valores sociais e morais)? É possível que os incentivos para a adoção do comportamento sejam positivos para alguns grupos e negativos para outros? Esses incentivos geram alguma distorção?

Dentre as orientações comportamentais para a melhor aplicação de incentivos em políticas públicas, o método sugere que seja previamente considerado: o melhor enquadramento para o incentivo, tendo em vista que perdas são mais proeminentes do que ganhos; maneiras de compensar o viés do presente; o uso de incentivos não financeiros; o uso de microincentivos, como brindes; o uso de loterias ou sorteios; risco de incentivos financeiros terem efeito oposto ao desejado

MENSAGEIRO – Esse aspecto lida com as evidências de que importa para o sucesso de determinada política não apenas o conteúdo da mensagem que se deseja transmitir, mas também a imagem da pessoa que comunica a mensagem. Nesse caso, o potencial de assimilação das mensagens é impactado pela pessoa escolhida para repassar a mensagem.

Assim, no planejamento de qualquer política, é preciso considerar de forma sistemática e estratégica o melhor mensageiro a ser utilizado. Intervenções governamentais que tenham como mensageiro pessoas com autoridade formal ou informal sobre o assunto objeto da política, ou pessoas ligadas a área geográfica ou de condição socioeconômica similar aos dos receptores, tendem a ser mais bem sucedidas no objetivo de convencer as pessoas a adotarem certo comportamento. Do mesmo modo, as pessoas tendem a não adotar as mensagens vindas de quem não gostam ou não confiam.

Para compreender se questões de mensageiro podem ser relevantes no problema a ser resolvido, é necessário conhecer o destinatário da informação e o seu relacionamento com a temática. E a partir dessas informações, avaliar que tipo de influência a pessoa que comunica essa mensagem tem sobre seus destinatários. Só então é possível decidir-se sobre qual seria o melhor comunicador da mensagem, sendo recomendado, sempre que possível, adotar uma abordagem mais pessoal aos destinatários.

PRIMING – Diz respeito ao estímulo subliminar que nos pré-dispõe para uma determinada decisão após termos expostos a determinado evento ou estímulo. No caso, o mero contato prévio com determinado som, cor, número ou palavra antes de determinada decisão é suficiente para gerar nas pessoas uma associação que lhes direciona em determinado sentido.

Uma heurística associada ao priming e muito explorada nas áreas de marketing é a chamada “Ancoragem”. Trata-se do efeito que um ponto inicial de referência (“âncora”) exerce sobre nossos julgamentos e decisões subsequentes, de modo que qualquer informação apresentada após o estabelecimento da âncora passa a ser comparada a ela. Por exemplo, um valor exorbitante colocado como preço inicial de negociação por um vendedor tende a elevar o preço final que o consumidor se dispõe a pagar.

No método SIMPLES MENTE é reforçado que considerações éticas devem estar especialmente presentes no caso da aplicação de recursos de priming, pelo fato de que ele opera de maneira subliminar. Por isso, antes se aplicá-lo em políticas públicas, é indicado que se reflita se os fins do priming são legítimos e que se assegure que as intervenções são transparentes e sujeitas ao escrutínio público.

Para verificar se efeitos de *priming* relacionam-se ao problema comportamental enfrentado, é preciso verificar os elementos de comunicação presentes e o tipo de influência que eles exercem sobre as pessoas. A partir dessas informações, o método recomenda: I) fazer escolhas deliberadas sobre a primeira informação que chega aos usuários quando eles entram em contato com seu serviço; II) controlar elementos ambientais que possam inibir comportamentos desejados; e III) introduzir elementos ambientais potencialmente promotores de comportamentos desejados.

LEMBRETES E COMPROMISSOS – Este elemento é abordado no método SIMPLES MENTE como o benefício que políticas públicas podem obter, em termos de aumento de eficiência, pela aplicação de lembretes e compromissos prévios. Isso porque os nossos compromissos nem sempre condizem com as nossas intenções, dada a nossa atenção e autocontrole limitados, bem como pela nossa tendência à procrastinação.

É reforçado que a mensagem pode ser mais efetiva ao se atentar para a importância do mensageiro, do canal de comunicação e do momento de envio. Por outro lado, fazer com que as pessoas assumam compromissos prévios é uma boa forma de contornar suas limitações de autocontrole, vez que o seu descumprimento afeta a nossa autoimagem e reputação.

Para se verificar a aplicação de Lembretes e Compromissos em políticas públicas deve-se verificar, sobretudo, se o comportamento esperado tem sido impedido por fatores como esquecimento, descuido ou falta de organização. Também é preciso verificar a frequência com que a atenção dos agentes precisa ser direcionada para o comportamento esperado. A partir dessas informações, a solução do problema pode ser obtida,

principalmente: I) tornando os prazos salientes; II) empregando meios de comunicação para lembrar prazos e compromissos, com os devidos cuidados quanto ao timing, o canal e o mensageiro do alerta; III) estabelecendo compromissos públicos para realizar ações/atingir metas.

EMOÇÃO – As emoções são inerentes ao processo de tomada de decisões humano. Por isso, ao se pensar em políticas públicas, não se pode esquecer que as pessoas reagem emocionalmente, de forma rápida e inconsciente, a imagens, palavras e eventos. Alguns aspectos desse comportamento emocional precisam ser considerados. Primeiro, que ele muitas vezes pode levar a decisões inadequadas. Os julgamentos dos indivíduos podem ser influenciados por seus estados de humor, fazendo com que comportem-se de forma contrária ao seu próprio interesse. Assim, as políticas públicas não podem ser omissas quanto ao papel que o gerenciamento das emoções pode ter em seus resultados.

Nesse caso, para a compreensão do problema comportamental deve ser verificada a eventual existência de fatores emocionais interferindo na ação dos agentes. O SIMPLES MENTE cita alguns exemplos: Será que eles podem estar com medo de dar uma informação e perder benefícios, ou com raiva de ter que preencher esses formulários complicados, ou, ainda, envergonhados por ter que solicitar ajuda?

Em seguida, é preciso verificar se a superação desses aspectos emocionais poderia ajudar os agentes a tomarem melhores decisões para si, e se a incorporação de elementos emocionais pode motivar a adesão ao comportamento desejado. Por exemplo, a indução do sentimento de nojo pode levar as pessoas a adotar comportamentos mais higiênicos.

O método sugere algumas ações para que o problema comportamental seja superado: I) estabelecer período de tempo e fricções entre uma decisão de grande importância e de difícil reversão e sua efetivação, em casos que envolvam elevada carga emocional; II) considerar possíveis emoções que os envolvidos possam experienciar em seu contato com um programa/serviço; III) mobilizar emoções via estratégias de comunicação para promover mudança de comportamento, como empatia, culpa ou medo; IV) apresentar um problema por meio de histórias individuais, e não só números e estatísticas .

SALIÊNCIA – O ser humano tende a focar no que é novo em seu campo de visão, na informação que vem destacada, que está acessível e que é simples, pois isso facilita o registro mental. Ou seja, as pessoas tendem a desviar sua atenção para o aspecto que lhe

parece saliente, de modo muito frequentemente fazemos escolhas determinadas por aquilo que nos foi trazido à atenção no momento da decisão. Esse comportamento decorre de nossa capacidade limitada de atenção, bem como com a chamada “heurística da disponibilidade” – isto é, a tendência que temos para julgar a probabilidade de eventos com base unicamente nas informações que estão mais mentalmente disponíveis.

Assim, como mencionado no método SIMPLES MENTE, saber o que destacar e o momento de chamar a atenção pode ter grande impacto sobre os resultados de um programa ou serviço público. Por outro lado, a formulação de políticas deve considerar que essa tendência comportamental também nos leva a incorrer em erros sistemáticos, tais como o viés de otimismo – tendência a superestimar a probabilidade de ocorrência de eventos positivos e de subestimar os riscos associados a eventos negativos no futuro .

Para identificar questões de saliência no problema comportamental a ser tratado, o método sugere que sejam identificadas as informações ou eventos que estão mais disponíveis no momento da tomada de decisão. Recomenda também que seja verificado se as pessoas estão potencialmente subestimando a possibilidade de eventos negativos e superestimando a ocorrência de eventos positivos. E ainda, se as pessoas estão tendo a sua atenção desviada de informações importantes para questões sem relevância.

Por outro lado, é importante tomar ações para chamar a atenção das pessoas para aquilo que se deseja comunicar, disponibilizar a informação no momento crucial em que ela é necessária para a tomada de decisão; e adotar medidas para destacar a informação relevante (contraste visual, negrito, imagens, cores, linguagem personalizada, etc).

MODELOS MENTAIS – tratam-se de constructos de pensamento pelos quais compreendemos o mundo ao nosso redor, definindo muitas vezes a forma como nos comportamos, ainda que de forma não consciente. Segundo o criador do método SIMPLES MENTE, “esses constructos de pensamento são formados por conceitos, categorias, identidades, estereótipos, narrativas causais e visões de mundo, oriundos da nossa cultura, formação e experiências, que influenciam o que percebemos e como interpretamos o que percebemos” (CAMPOS FILHO *et al*, 2020, p. 62).

Assim, é possível compreender melhor um problema de política pública ao se ter em “perspectiva” o modelo mental das pessoas envolvidas. Por exemplo, a compreensão de um problema de baixa adesão a vacinação pode ser beneficiada ao se tentar compreender o modelo mental de perfis de pessoas anti-vacinas. Por essa razão, é importante observar e ouvir os atores envolvidos no problema, para se evitar o risco de o formulador de políticas

tomar decisões com base em seus próprios estereótipos e vieses.

O método sugere que a compreensão do problema seja aprimorada com a identificação dos padrões de pensamento dos atores envolvidos, para que assim se saibam os tipos de estereótipos, identidades, conceitos e narrativas causais que influenciam suas ações. É preciso compreender a visão de mundo e os padrões de pensamento (conscientes e inconscientes) dos atores envolvidos. Também é importante que o formulador de política analise se o comportamento que se lhe apresenta como um problema não o seja para os envolvidos. Para todos os casos, é recomendável que as respostas advenham de um trabalho de escuta dos envolvidos.

Por outro lado, as propostas de intervenção devem ser ajustadas para que dialoguem com os modelos mentais dos envolvidos. Isso passa por identificar e filtrar os pressupostos do formulador de política (*debiasing*) e entender os modelos mentais do público alvo.

EGO – As pessoas costumam agir de forma a satisfazer a sua autoimagem, evitando situações que as façam se sentir mal sobre si mesmas. Na intenção de evitar essa avaliação negativa sobre si próprias, as pessoas tendem a adotar comportamentos que lhes reforcem uma autopercepção positiva, como atribuir mérito pelos sucessos a si mesmas e a culpa pelos fracassos a outras pessoas. Ao mesmo tempo, a importância que damos à nossa autopercepção nos faz evitar comportamentos que nos levem a ser tachados de forma negativa pelas outras pessoas, como por exemplo, ações que levariam as outras pessoas a nos considerar sujeitos desonestos.

O paradoxo desse último ponto é que justamente o valor que damos à nossa autopercepção nos leva a sobrevalorizar um fator externo à nossa própria autoavaliação, que é a expectativa que as outras pessoas possuem sobre nós. As pessoas tendem a internalizar e ser influenciadas pelo julgamento que as demais pessoas têm sobre elas, de modo que aquelas que são constantemente estimuladas com expectativas positivas tendem a adotar comportamentos que satisfaçam essas expectativas, com o inverso acontecendo com as pessoas consistentemente estimuladas com julgamentos negativos.

O elemento ego possui grande potencial de aplicação em políticas de integridade e combate à corrupção. Também relaciona-se a políticas que exploram a tendência comportamental de se evitar ações que afetem nossa autoimagem e reputação de sujeitos coerentes e confiáveis, como descumprir compromissos assumidos publicamente. Relaciona-se ainda com políticas que visem dissociar comportamentos negativos de uma

autoimagem positiva, como é o caso das políticas antitabagistas, por exemplo. Em suma: políticas podem alcançar resultados satisfatórios na mudança de comportamentos caso esse seja associado a um reforço da imagem positiva dos cidadãos e empresas.

Para a visualização de aspectos relacionados ao ego em problemas comportamentais, o SIMPLES MENTE recomenda verificar se no contexto do comportamento verificado as pessoas podem ser feridas em seu ego de alguma forma. Também sugere verificar se as pessoas experienciam e manifestam alguma contradição (dissonância) entre sua autoimagem e sua ação.

Para solucionar o problema, vale verificar se é conveniente e há oportunidades para estimular uma autoimagem positiva dos agentes no contexto do problema em análise. O método propõe ainda diversas ações, tais como: considerar eventuais consequências de um programa sobre a autoestima das pessoas envolvidas; avaliar a possibilidade de eventuais problemas na relação de usuários com um serviço estarem relacionados com ameaças à autoimagem daqueles; considerar a necessidade de ações para o fortalecimento da autoestima, como usar linguagem que empodera o usuário; relembrar um rótulo com o qual a pessoa se identifica para conectá-la à ação desejada; introduzir elementos dificultadores (fricções) à capacidade das pessoas de racionalizarem comportamentos indesejáveis.

NORMAS SOCIAIS – As pessoas tendem a buscar conformidade em relação aos grupos dos quais fazem parte, compreendendo e aprendendo a seguir, a partir da observação e interação com os outros, a forma como esse grupo espera todos se comportem. Intervenções comportamentais baseadas em normas sociais buscam induzir atitudes nas pessoas a partir da comparação simples e direta de seu próprio comportamento com o de outras pessoas de seu grupo. São intervenções que têm se mostrado bastante efetivas, com resultados que tendem a ser melhores quanto maior for a semelhança e identificação dos sujeitos com os grupos com os quais o seu comportamento é comparado.

Para identificar interfaces de normas sociais com o problema comportamental que se deseja resolver, é preciso compreender a forma como os diferentes grupos se comportam em relação ao tema, e a forma como os agentes se identificam em relação a esses grupos. Também é preciso saber se os agentes conhecem o comportamento de seus pares e se seria desejável estimular que suas ações emulem o comportamento de seu grupo.

Para solucionar o problema a partir da exploração de normas sociais, é preciso que os agentes tomem conhecimento da existência do comportamento desejado, a partir da apresentação e comparação de suas ações com a do grupo com o qual se identifica. Quanto

maior for a semelhança e identificação entre o sujeito e o grupo ao qual se deseja ter o comportamento copiado, mais bem sucedida tende a ser a indução ao comportamento promovido pela norma social.

TENDÊNCIA PELO PADRÃO – A tendência dos seres humanos por manterem-se inertes (viés do *status quo*) faz com que a utilização de escolhas-padrão (*default*) seja uma ferramenta comportamental particularmente poderosa. As pessoas são propensas a optar pela manutenção da alternativa default mesmo nos casos em que seja possível alterar a opção sem qualquer custo que vá além do simples ato de manifestar o desejo por uma alternativa diferente da pré-selecionada.

Por essa razão, a mera alteração de formulários mudando a forma de opção padrão, de *opt-in* (aderir) para *opt-out* (cancelar), constitui um dos mais bem evidenciados sucessos das intervenções inspiradas pelas ciências comportamentais. Apesar de manter-se discricionariedade do usuário, essa alteração da dinâmica da opção default tende a ser muito efetiva no direcionamento de suas escolhas. Assim, a utilização de escolhas-padrão em políticas públicas é justificada nos casos em que se busca ampliar o bem-estar e a autonomia dos agentes, por favorecer a escolha da alternativa que eles considerariam a melhor para o seu próprio benefício e por poupar sua capacidade de deliberação para as decisões mais importantes.

Para a compreensão do problema comportamental pela perspectiva da tendência ao padrão, o método SIMPLES MENTE sugere que sejam realizadas algumas reflexões: O que acontece nessa situação se o agente mantiver sua propensão pela inércia?; Há uma escolha-padrão no caso em análise? Ela é a alternativa preferível?; Caso haja uma escolha padrão, é possível alterá-la de alguma forma?; Quais são as escolhas que a pessoa deve fazer no âmbito desse programa ou serviço? É possível pré-definir algumas opções que se mostraram mais vantajosas para pessoas com características semelhantes?

Nessa perspectiva, a solução do problema demanda analisar possíveis aplicações de escolhas-padrão para reduzir a carga decisória das pessoas envolvidas e para evitar que cometam erros previsíveis. Também requer que seja analisado se o melhor modelo de escolha para cada caso seria o opt-in, opt-out ou uma escolha mandatória (sem prévia definição da escolha padrão).

ESCASSEZ – caracteriza-se pela sensação subjetiva de se ter mais necessidades do que recursos (financeiros, de tempo, de atenção, dentre outros). Pessoas

submetidas a limitações de recursos manifestam comportamentos associados ao “benefício do foco” (concentração na resolução do seu problema mais imediato) e ao “imposto do tunelamento” (perda de oportunidades por se desconsiderar alternativas mais promissoras do que a resolução do problema imediato). A escassez amplia a demanda por recursos mentais das pessoas, reduzindo sua capacidade cognitiva (raciocínio lógico, memória, resolução de problemas) e seu controle executivo (inibição de impulsos, planejamento, iniciar/inibir ações).

Algumas perguntas são propostas para se verificar a existência de problemas comportamentais associados à escassez: Os recursos tangíveis e intangíveis necessários para executar o comportamento desejado estão disponíveis?; A “banda mental” das pessoas está disponível para processar as informações relevantes para tomar uma boa decisão?; Como a escassez dos recursos relevantes para esse comportamento afeta sua execução?; Há algum elemento de priming presente induzindo uma mentalidade de escassez e causando dificuldade para decidir?

Por outro lado, a solução de problemas de escassez associados a questões comportamentais passa por evitar que a banda mental dos usuários seja ocupada desnecessariamente. Também deve-se evitar submeter as pessoas à tomada de decisões em momentos de sobrecarga cognitiva. Ou, de forma mais ativa, devem ser consideradas formas de aliviar a escassez ao menos momentaneamente, visando liberar o espaço mental das pessoas, e de apoiar os agentes elegíveis a cumprir etapas requeridas para a participação em programas.

A proposta de aplicação do método SIMPLES MENTE, como apresentada em Campos Filho *et al.* (2020), ocorre principalmente nos momentos de divergência do duplo diamante do *design thinking*, para a exploração de possibilidades novas e criação de opções tanto no esforço de compreensão do problema quanto na criação de soluções para o seu enfrentamento.

No caso da compreensão do problema, o SIMPLES MENTE tem sido proposto para redefinição da formulação inicial apresentada pelas equipes “donas do problema”, buscando abordá-lo sob novas perspectivas e interpretações, que envolvam elementos relacionados a aspectos comportamentais. As cartas vermelhas (Referência) e amarelas (*Insights*) do SIMPLES MENTE são um potente recurso para essa finalidade, servindo como “lente que direciona o foco para um aspecto essencial dos elementos comportamentais que podem estar envolvidos no problema/desafio, de forma a permitir uma

análise sistemática que não desconsidere a priori algum fator potencialmente relevante” (CAMPOS FILHO *et al.*, 2020, p. 16).

Compreendido o problema sob a perspectiva comportamental, o método sugere a formulação de um “desafio de *design*”, o qual orientará a proposição de possíveis soluções. É sugerido que esse desafio seja formulado na forma de uma pergunta com enfoque sobre o que se quer resolver, mas ampla ao ponto de permitir diferentes soluções. Como exemplo, no caso de um problema de baixa cobertura vacinal, o desafio de *design* poderia ser: “Como podemos facilitar a vida dos pais que desejam vacinar seus filhos?”.

O desafio de design orienta a ideação de soluções, na qual se estimula a criatividade, o pensamento lateral e o rompimento com o óbvio. As cartas do SIMPLES MENTE são aplicadas neste momento para orientar o esforço de se criar ideias comportamentalmente embasadas, isto é, que considerem os aspectos do processamento mental humano no momento das decisões, sobretudo quanto aos possíveis vieses envolvidos no caso. Ou seja, o método propõe que a ideação se dê sob uma perspectiva afastada da hipótese de racionalidade plena dos agentes, que restringe as intervenções políticas às alternativas clássicas de regulação, incentivos e informação.

As cartas azuis (exemplos) e verdes (aplicações) são empregadas neste momento para apresentar um conjunto de ideias sobre a forma como as pessoas geralmente se comportam, abrindo espaço para que, a partir de um levantamento dos elementos comportamentais associados ao desafio proposto, haja a ideação de soluções comportamentalmente embasadas. As propostas advindas desse exercício podem assumir a forma de novas intervenções que empreguem elementos comportamentais, mas também como um ajuste de uma intervenção tradicional já existente a partir de uma abordagem comportamental.

Concluída a ideação, deve-se escolher a estratégia mais adequada para o enfrentamento do problema, a partir de critérios como factibilidade e impacto, a qual será prototipada, testada, ajustada e implementada.

5.3.4 – Um desenho geral para a aplicação dos métodos

A partir desta breve análise dos métodos Tests, Basic e SIMPLES MENTE, é possível notar que as três ferramentas possuem algumas características, etapas e preocupações em comum. E complementarmente, todas possuem seu enfoque particular em questões específicas e fluxos procedimentais próprios para alcançar o objetivo comum de

fomentar a incorporação *insights* comportamentais em questões públicas. De uma forma ou de outra, alguns aspectos presentes nesses métodos merecem destaque, por sua potencial relevância no cenário da aplicação de questões comportamentais no contexto regulatório.

Primeiramente, ressalta-se preocupação quanto à avaliação dos problemas públicos a partir da perspectiva comportamental. Essa preocupação, inicialmente, refere-se às cautelas que devem ser tomadas para não envidar esforços na tentativa de se adotar uma abordagem comportamental para solucionar problemas públicos de caráter “padrão”, como são aqueles relacionados a incentivos econômicos, carência de informações, falhas de mercado, falhas de políticas públicas, etc. Mas uma vez identificada a potencial interface do problema com aspectos comportamentais, os métodos indicam a realização de algum tipo de decomposição do problema geral em suas nuances comportamentais, visando permitir a identificação dos comportamentos-alvo que deverão ser induzidos ou modificados.

Os métodos também induzem a realização de reflexões orientadas a partir de elementos comportamentais. Essas reflexões visam verificar se esses elementos comportamentais seriam aplicáveis e úteis seja na identificação de interfaces comportamentais nos problemas públicos, seja na formulação de intervenções de caráter comportamental para solucioná-los. Ou ainda, no caso de políticas públicas formuladas em torno de intervenções de caráter tradicional, se essas poderiam ter sua implementação aprimorada a partir de reflexões quanto a questões comportamentais, de modo a identificar elementos de comportamento humano capazes de comprometer ou de potencializar a capacidade de sucesso dessas políticas.

Outra preocupação latente nesses métodos ocorre quanto ao planejamento e realização de testes das intervenções comportamentais antes que essas sejam escalonadas. E juntamente ao planejamento dos testes, a prévia identificação de critérios de verificação e avaliação dessas intervenções, de modo a permitir a posterior verificação de seu grau de sucesso (ou de insucesso). Essa reflexão passa pela análise da executabilidade das propostas de intervenção e da sua capacidade de gerar impactos positivos sobre o problema-alvo, de modo a assegurar que os esforços de implementação sejam aplicados somente sobre aquelas com maior potencial de serem bem-sucedidas.

Em todos os casos, as reflexões e estudos devem ser sedimentados através de dados e informações que podem ser obtidas a partir de fontes diversas, mas sempre partindo da compreensão do contexto real em que o problema público ocorre e em que o comportamento-alvo deve ocorrer. É importante observar e analisar os seres humanos reais que serão alvo da política, para identificar seus comportamentos da forma mais precisa

quanto possível.

De forma breve, seria esse um resumo dos procedimentos metodológicos destacados nos últimos parágrafos: Verificar se o problema público em análise se trata de um problema com componentes comportamentais; Decompor o problema geral em suas nuances comportamentais, para identificar os comportamentos-alvo da intervenção pública; Analisar o objeto de intervenção a partir de elementos comportamentais; Obter dados e informações sobre o comportamento dos agentes relacionados aos comportamentos-alvo e sobre o contexto em que estes ocorrem; Propor intervenções comportamentais e definir, a partir de análise prévia, aquelas com maior capacidade de sucesso; Planejar e executar testes sobre as intervenções comportamentais propostas; Avaliar o sucesso dos testes comportamentais antes de escalonar as intervenções propostas. Todos esses cuidados e etapas são relevantes e necessários para a projeção de soluções comportamentais.

Esses procedimentos serão levados adiante em nossa proposta de incorporação de aspectos comportamentais em processos de análise de impacto regulatório.

6. UMA PROPOSTA PARA A INCORPORAÇÃO DAS CIÊNCIAS COMPORTAMENTAIS NA AIR NA ANVISA: A JORNADA COMPORTAMENTAL DA REGULAÇÃO

Para o desenvolvimento de suas Análises de Impacto Regulatório, uma abordagem adotada pela Anvisa é a realização de oficinas temáticas com a participação de técnicos responsáveis pelos temas regulados, facilitadas por equipe especializada na metodologia da AIR. Estas oficinas foram desenvolvidas de acordo com um método que incorporou práticas de *Design Thinking* em uma abordagem que busca a solução de problemas de forma coletiva e colaborativa, sob uma perspectiva que objetiva estimular a inovação e maximizar a empatia entre os responsáveis técnicos pela AIR e os agentes afetados pelo problema regulatório (BRASIL, 2019b).

O design thinking é uma estrutura para resolução de problemas complexos, amplamente aplicada por várias disciplinas (MCLAUGHLIN *et al.*, 2019) e geralmente definido como um processo analítico e criativo que envolve pessoas em oportunidades de experimentar, criar e prototipar modelos, coletar feedback e redesenhar (RAZZOUK e SHUTE; 2012). Na perspectiva de alguns de seus principais expoentes, tais como Bruce Archer – a quem o termo design thinking é atribuído – e Herbert A. Simon – a quem é frequentemente creditada a origem do *design thinking* como metodologia – a forma de pensar e comunicar comum aos designers é “tão poderosa quanto as formas científicas e acadêmicas de investigação, quando aplicada aos seus próprios tipos de problemas” (ARCHER, 1979, p. 17), com a peculiaridade que enquanto as ciências naturais preocupam-se com a forma como as coisas são, o *design* preocupa-se com a forma como as coisas deveriam ser, com a criação de artefatos para atingir objetivos (SIMON, 1996, p. 114).

Na sua essência, o design thinking refere-se a como os designers veem e como eles pensam. E esse pensamento materializa-se em um processo iterativo e interativo onde analisam dada representação diagramática de conceitos/ideias de resolução de problemas, identificam relações entre ideias para resolver o problema e avaliam os desenhos de soluções como propostas de esforços de *design*. O processo de trabalho é estruturado em torno de representações diagramáticas que são gradualmente transformadas em representações gráficas mais complexas e detalhadas, permitindo maior facilidade na realização de reflexões, diálogos e autocríticas, além de servir ao propósito de representar e testar a intenção do designer (RAZZOUK e SHUTE; 2012). Esses diagramas são tratados como a principal ferramenta para pensar e resolver problemas (DO e GROSS, 2001), no qual os

designers modificam continuamente o *design* provisório das soluções (ou os requisitos e especificações do problema) conforme novas informações se tornam disponíveis (BRAHA e REICH, 2003).

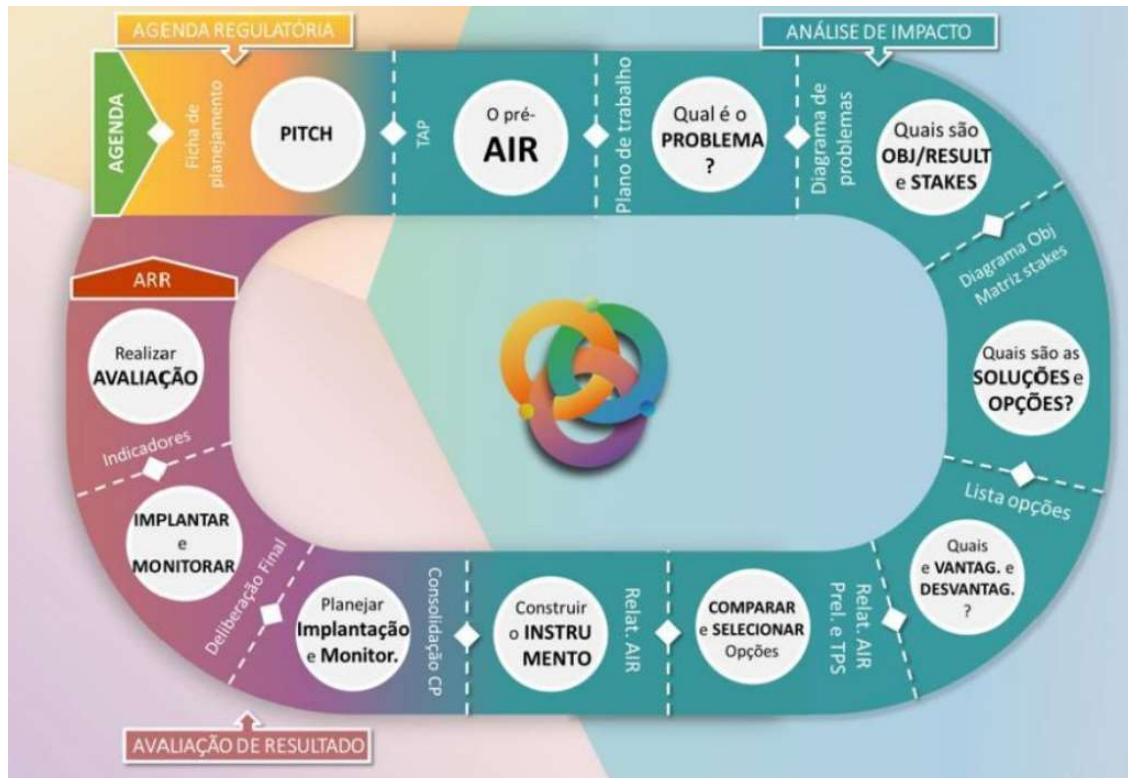
Tim Brown popularizou o processo de design mais recentemente, descrevendo o ciclo de *design thinking* em três estágios: 1) inspiração, que incorpora o problema ou oportunidade inicial; 2) ideação, que engloba a desenvolvimento e refinamento de ideias; e 3) implementação, que envolve a introdução e aplicação da solução derivada (BROWN, 2008, p. 4; MCLAUGHLIN *et al.*, 2019, p. 1-2). Embora possam ser observadas variações da estrutura do design thinking, todas elas permitem o movimento bidirecional de e para cada etapa à medida que um problema é resolvido, em um processo flexível que incentiva a exploração iterativa de soluções, o refinamento contínuo do espaço do problema e uma maior compreensão das necessidades do usuário (MCLAUGHLIN *et al.*, 2019).

Ao adotar o design thinking no processo de AIR, a Anvisa passou a contar com novas ferramentas, dinâmicas e métodos na formulação de suas políticas regulatórias. A qualidade da regulação é favorecida ao se ajustar o foco da análise ao ser humano, ou seja, à vida e aos problemas das pessoas, permitindo-se buscar soluções mais adequadas às suas necessidades (MOTA *et al.*, 2020). Mais do que isso, ao se incorporar no processo de análise a participação de pessoas com diferentes vivências e perspectivas, o processo tende a promover a construção de soluções e políticas com menos vieses e preconceitos, ampliando as chances de que essas alternativas sejam realmente capazes de solucionar problemas reais (CAVALCANTE *et al.* 2019).

A prévia incorporação do *design thinking* no processo de elaboração da AIR cria oportunidades de adoção de ferramentas inspiradas nas ciências comportamentais em oficinas que, desde então, já vem buscando promover uma abordagem regulatória empática do agente regulador em relação à perspectiva de seus regulados. Tal abordagem empática, naturalmente, não é possível sem que se considere os fatores comportamentais associados aos agentes envolvidos no problema regulatório e em suas possíveis soluções.

As oficinas de AIR com métodos de design thinking são formatadas para ocorrer ao longo de etapas pré-determinadas do processo analítico, de acordo com a chamada Jornada da Regulação proposta pela equipe de assessoramento em AIR da Anvisa:

Figura 4. A Jornada da Regulação - Anvisa



Fonte: Kit de Ferramentas do Design Thinking aplicado à Análise de Impacto Regulatório (AIR). Agência Nacional de Vigilância Sanitária. 2019b

O que notamos é que o modelo de assessoramento adotado na Anvisa para elaboração de Análises de Impacto Regulatório, com a realização de oficinas apoiadas pela metodologia do *design thinking*, organizadas em blocos temáticos delimitados pelo conteúdo requerido na AIR, oportuniza a inserção de reflexões quanto a aspectos comportamentais relacionadas aos problemas regulatórios tratados pelos agentes públicos envolvidos na proposição de regulamentos. Observando-se a segmentação dos blocos de assessoramento delimitados na *Jornada da Regulação da Anvisa*, parecem haver espaços distintos e igualmente adequados onde caberia a adoção de perspectivas das ciências comportamentais no processo de AIR, destacando-se: 1) Durante a identificação do problema regulatório; 2) Na proposição de soluções e construção de alternativas regulatórias ao enfrentamento do problema; 3) Na identificação das vantagens e desvantagens (impactos regulatórios) das alternativas a serem discutidas e comparadas; 4) Na construção dos instrumentos de intervenção regulatória; 5) No planejamento da implementação da intervenção regulatória. Nas linhas seguintes, discutiremos brevemente sobre possíveis reflexões comportamentais em cada uma dessas etapas, aprofundando essa discussão em seguida.

Começando pela etapa de identificação do problema regulatório, é neste

momento que os propositores da nova regulação são instados a delimitar a situação não satisfatória existente, que motiva a necessidade de intervenção no comportamento dos agentes. Como mencionado anteriormente, a análise tende a ser orientada quanto à verificação da ocorrência de falhas regulatórias, falhas de mercado, falhas institucionais, bem como da necessidade de garantir condições ou direitos fundamentais a cidadãos ou promover objetivos de políticas públicas (BRASIL, 2018a). Contudo, um aspecto menos explorado nas *Análises de Impacto Regulatório* seria a identificação de falhas comportamentais (vieses) na origem desses problemas, ou ainda quanto à eventual exploração dessas falhas por agentes econômicos.

A delimitação do problema também envolve o mapeamento dos agentes que por ele são afetados, procedimento que requer a reflexão sobre como os atores contribuem para a permanência ou agravamento do problema e se há alguma mudança de comportamento que esses próprios atores poderiam tomar para evitá-lo ou minimizá-lo (BRASIL, 2018a). Naturalmente, a aplicação de ferramentas e metodologias de *insights* comportamentais poderia contribuir para adequado diagnóstico desses comportamentos.

Avançando para a proposição de soluções e construção de alternativas regulatórias ao enfrentamento do problema, a metodologia da AIR indica que dentre as alternativas consideradas, deve-se incluir a alternativa de não ação (isto é, de nada fazer), alternativas normativas e, sempre que possível, alternativas não normativas (BRASIL, 2018a). Uma abordagem para a construção de uma atuação regulatória mais equilibrada é a adoção da chamada “regulação responsiva”, modelo que visa estabelecer mecanismos de regulação gradativos que viabilizem a adoção de mudanças comportamentais necessárias ao cumprimento dos objetivos regulatórios estabelecidos (BRASIL, 2019a). Neste escopo, há o potencial de se viabilizar o desenho de alternativas regulatórias não normativas adequadas ao alcance dos objetivos institucionais das Agências a partir da adoção de reflexões inspiradas e orientadas por *insights* comportamentais. Ou ainda, de se aprimorar as alternativas normativas propostas a partir de considerações quanto às reações comportamentais dos agentes às obrigações trazidas pela norma.

Ainda quanto à formulação de alternativas regulatórias, ao se escapar dos limites da formulação de soluções baseadas estritamente no conceito de racionalidade plena dos agentes econômicos, abre-se espaço à possibilidade de adoção de intervenções regulatórias inovadoras, distintas dos instrumentos normativos e não-normativos tradicionais. Nesse caso, a inclusão de aspectos comportamentais no processo regulatório daria margem à formulação de alternativas não-normativas que sequer se enquadrariam nas

ferramentas usuais de incentivos, informação e autorregulação, mas que seriam totalmente inspiradas em nudges. Tais instrumentos, alinhados à perspectiva do Paternalismo Libertário, seriam capazes de maximizar o atendimento ao princípio geral orientador da AIR, que busca viabilizar a adoção da alternativa regulatória capaz de alcançar o objetivo regulatório ao menor custo para a sociedade. Isto porque a indução comportamental produzida pelo nudge sequer nega ao agente econômico a possibilidade de adotar qualquer comportamento distinto daquele desejado, o que em termos de AIR poderia até mesmo significar a formulação de uma alternativa regulatória de custo zero para o cidadão.

Na identificação das vantagens e desvantagens (impactos regulatórios) das alternativas a serem discutidas e comparadas, há um esforço para o mapeamento e dimensionamento dos possíveis impactos de cada uma das alternativas propostas para o enfrentamento do problema, de modo que possam ser posteriormente comparadas. O olhar analítico nesta etapa é direcionado para o levantamento de efeitos positivos e negativos das alternativas no campo social, ambiental, econômico e dos direitos fundamentais (BRASIL, 2019a). Nesse caso, a inclusão de reflexões orientadas pela perspectiva comportamental pode contribuir para que sejam identificados impactos que de outra maneira poderiam passar despercebidos aos responsáveis pela AIR, originados da forma como os agentes regulados se comportariam frente às possíveis alternativas normativas ou não-normativas a serem adotadas. Ou seja, o diagnóstico dos possíveis vieses comportamentais dos agentes ou quanto às heurísticas relacionadas às possíveis alternativas regulatórias pode enriquecer a identificação dos impactos regulatórios na AIR.

Uma vez escolhida a melhor alternativa para o enfrentamento de dado problema regulatório, passamos à construção do instrumento que formaliza a intervenção regulatória, seja ela normativa ou não-normativa. De acordo com o Guia de AIR da Anvisa (BRASIL, 2019a), a atuação regulatória normativa consiste na edição de ato normativo prescritivo que impõe regras e padrões de conduta a serem observados pelos particulares, sob pena de punição. Por outro lado, a atuação regulatória não normativa fundamenta-se na adoção de mecanismos de incentivos à mudança de comportamento dos agentes, por meio de recomendações, incentivos econômicos, autorregulação, correção campanhas de informação e educação. Em ambos os casos, a inclusão de reflexões quanto os vieses comportamentais e heurísticas dos agentes econômicos pode contribuir para o aprimoramento desses instrumentos regulatórios, ampliando o seu potencial de atingimento dos objetivos regulatórios traçados. Ou como mencionado em CAMPOS FILHO et al. (2020, p. 17), é possível “calibrar uma intervenção tradicional existente a partir da abordagem

comportamental (como apresentar um incentivo já existente a partir de um enquadramento informado pela aversão a perdas)”.

Por fim, temos o espaço para a incorporação de perspectivas das ciências comportamentais na implementação da intervenção regulatória. Essa etapa da AIR deve contemplar, dentre outros aspectos, a previsão das ações necessárias para a efetiva adoção da alternativa regulatória selecionada, o que, no caso dos instrumentos normativos, envolve a análise das medidas de enforcement e fiscalização a serem adotadas. Neste caso, ter em consideração aspectos comportamentais relacionados à disposição dos agentes em cumprir ou deixar de cumprir determinado requisito regulatório pode contribuir para o aumento das chances de a alternativa regulatória ser bem sucedida. Desta forma, o possível escopo de aplicação das ciências comportamentais na AIR é ampliado, indo das questões relacionadas ao *policy design* até os aspectos inerentes ao *regulatory delivery*.

Observa-se, portanto, potencial sinergia entre as metodologias da AIR e das Ciências Comportamentais. Assim, é possível que a adoção de reflexões orientadas pela perspectiva comportamental qualifique a análise sobre as possibilidades de sucesso ou de insucesso de dada regulação em alcançar o objetivo regulatório a que se destina.

Um resumo das ponderações trazidas até aqui pode ser observada no quadro seguinte:

Quadro 4. Possíveis interfaces comportamentais no processo de AIR

Etapa da AIR	Objetivo da Etapa	Possível Contribuição da Perspectiva Comportamental ao Processo Regulatório
Identificação do Problema Regulatório	Delimitar a situação não satisfatória existente	• Verificação de comportamentos dos agentes que contribuem para a permanência ou agravamento do problema; • Verificação de possíveis mudanças de comportamento que os atores poderiam tomar para

Etapa da AIR	Objetivo da Etapa	Possível Contribuição da Perspectiva Comportamental ao Processo Regulatório
		evitar ou minimizar o problema.
Identificação de Alternativas Regulatórias	Propor soluções capazes de enfrentar o problema	• A adoção de reflexões inspiradas e orientadas por <i>insights</i> comportamentais pode viabilizar o desenho de alternativas regulatórias não normativas adequadas ao enfrentamento do problema; • Considerações quanto às reações comportamentais dos agentes às obrigações trazidas pela regulação podem servir para o aprimoramento de alternativas regulatórias normativas e não-normativas.
Identificação dos Impactos das Alternativas	Dimensionar os possíveis impactos das alternativas propostas para o enfrentamento do problema	• Reflexões orientadas pela perspectiva comportamental quanto à forma como os agentes regulados se comportariam frente às possíveis alternativas normativas ou não-normativas, pode contribuir para que sejam identificados impactos que

Etapa da AIR	Objetivo da Etapa	Possível Contribuição da Perspectiva Comportamental ao Processo Regulatório
		de outra maneira poderiam passar despercebidos aos responsáveis pela AIR
Construção de Instrumentos de Intervenção Regulatória	Formalizar o instrumento normativo ou não-normativo de intervenção regulatória	• Aprimoramento dos instrumentos regulatórios, sejam eles normativo ou não normativos, a partir da inclusão de reflexões quanto os vieses comportamentais e heurísticas dos agentes econômicos;
Planejamento da Implementação da Intervenção Regulatória	Prever as ações necessárias para a efetiva adoção da alternativa regulatória selecionada	• Ter em consideração aspectos comportamentais relacionados à disposição dos agentes em cumprir ou deixar de cumprir determinado requisito regulatório pode contribuir para a previsão de ações que aprimorem a estratégia de implementação e aumentem as chances de a intervenção regulatória ser bem sucedida.

Fonte: Elaboração própria.

A concretização prática da aplicação de perspectivas comportamentais nas etapas da AIR pode ser desenvolvida a partir de diversas ações e reflexões mencionadas nos métodos citados anteriormente: TESTS, BASIC e SIMPLES MENTE. A adoção combinada

de propostas contidas nestes métodos no contexto da AIR, mais precisamente na estrutura desenvolvida na Jornada da Regulação da Anvisa com o suporte de oficinas de assessoramento facilitadas sob a abordagem do design thinking, encontra-se alinhada à ponderação trazida em OCDE :

Different from traditional scientific research, the study of behaviour in the real world is characterised by the adoption of flexible research designs where the nature and number of methods used can change as data collection continues. Thus, there is no single or straightforward way to go about understanding why people act as they do in a BI perspective. (OCDE, 2019, p. 67)

Tendo por base essas metodologias, apresentamos a seguir uma proposta de atividades para inserir ponderações de aspectos comportamentais ao longo dessas etapas da AIR. Para fins de organização das reflexões comportamentais que serão propostas, o processo de trabalho que apresentaremos a seguir prevê a aplicação de *insights* comportamentais em três grandes blocos, os quais englobam atividades relacionadas a todas as interfaces mencionadas no quadro 4. Assim, apresentaremos ponderações comportamentais a serem realizadas: 1) Durante a identificação do problema regulatório; 2) Durante a identificação de alternativas regulatórias comportamentais; 3) Para o aprimoramento das alternativas regulatórias normativas e não-normativas.

6.1 – Ponderações comportamentais na AIR: Etapa de Identificação do Problema Regulatório

Para que a contribuição das ciências comportamentais sobre o processo regulatório se dê de forma mais estrutural, e não apenas marginal, de modo a ampliar o alcance dos objetivos públicos envolvidos, é oportuno que a aplicação da lente comportamental ocorra já no início da jornada da regulação, na etapa da análise de problema. Como mencionado por Hallsworth (2023), mais peso deve ser dado ao diagnóstico comportamental, pois nem sempre o objetivo será, por si só, a criação de intervenções regulatórias comportamentais alternativas às políticas regulatórias tradicionais. Fato é que para cada situação problematizada, podem existir aspectos relacionados às atitudes intencionais ou não intencionais dos agentes que constituem barreiras comportamentais, impedindo que objetivos públicos sejam alcançados. Identificar essas barreiras ainda nas fases iniciais do processo decisório contribui para que se evite a implementação de políticas públicas ineficazes – sejam elas comportamentais ou tradicionais – ou para evitar que o

diagnóstico tardio leve à necessidade de ajustes dessas políticas em um estágio mais avançado de implementação (OCDE, 2017).

Entretanto, é preciso reconhecer que existem limitações na aplicação das ciências comportamentais. Nem todos os problemas públicos podem beneficiar-se do emprego de uma perspectiva comportamental em suas soluções. Na verdade, tentar dar um tratamento comportamental a um problema estrutural pode ser potencialmente ineficaz e danoso. Por outro lado, para os casos de problemas públicos que possuam uma dimensão comportamental, ignorar aspectos do comportamento humano na concepção de suas soluções é um erro capaz comprometer o seu sucesso. Por essas razões, é de fundamental relevância o esforço para se diagnosticar a existência de aspectos comportamentais dentre os fatores que contribuem para a existência do problema e para a sua evolução. Ou em outras palavras, é importante que os problemas públicos passem por um filtro comportamental ao longo do seu diagnóstico, antes que se pensem em formas de enfrentá-los.

É necessário, contudo, diferenciar essa ação de uma mera separação dos problemas como “comportamentais” e “não comportamentais”, como criticado por Soman e Young (2020). Trata-se, isso sim, de constatar que mesmo a maioria dos problemas de caráter majoritariamente estrutural podem envolver algum aspecto comportamental com potencial de ser posteriormente explorado para melhor qualificar a eficácia das intervenções a serem desenhadas e implementadas, mesmo que essas sejam intervenções tradicionais. Ou seja, o esforço no diagnóstico comportamental para melhorar a forma como vemos as opções de política, pode ser válido mesmo nestes casos em que não se intenciona a criação de políticas públicas alternativas, comportamentais. Por outro lado, o cuidado que aqui se destaca é que uma vez que o diagnóstico tenha concluído pela inexistência ou irrelevância da interface comportamental para a solução do problema, o qual pode ser resolvido de forma prática e efetiva com a aplicação de políticas tradicionais, avançar em qualquer esforço para aplicar *insights* comportamentais na política pública tende a ser apenas um fator de ineficiência no processo regulatório e no desempenho da política.

Ademais, verificar a relevância de aspectos comportamentais sobre o escopo que está sendo tratado é uma necessidade que vai além da própria qualificação da definição do problema. A tarefa também é relevante do ponto de vista da ética da aplicação das ciências comportamentais em políticas públicas (OCDE, 2022). Diagnosticar a existência de algum importante viés comportamental a ser superado para se aumentar as chances de dada política pública ser bem-sucedida é um fator que colabora para que ações relacionadas ao desenho da arquitetura de escolhas – ou seja, que direcionem a escolha dos agentes – não sejam

acusadas de serem manipulações, mas sim consideradas ações relevantes no design da política pública. Ao mesmo tempo – e como já mencionado – se ao ignorar a existência de algum aspecto comportamental em dado problema público podemos comprometer sobremaneira o seu enfrentamento, com consequências prejudiciais para a sociedade, chegamos a um contraponto: deixar de aplicar ferramentas comportamentais nesses casos, em que há justificável potencial de benefício para a sociedade, também pode ser eticamente questionável.

Verificada a existência de fatores comportamentais no problema regulatório, é necessário decompor o problema geral em suas nuances comportamentais. Ou seja, separar os aspectos comportamentais dos demais elementos do problema, tais como os decorrentes da falta de informação e da aplicação de incentivos; e, a partir deles, identificar os comportamentos-alvo que devem ser modificados ou que precisarão ser induzidos.

Para facilitar essa decomposição, uma estratégia comumente indicada nos métodos citados no capítulo 4 é a realização de reflexões orientadas a partir de elementos comportamentais. Trata-se do raciocínio “abduutivo”, onde os profissionais podem formular suposições a partir de uma investigação sistemática do objeto de análise para, em um contexto de incerteza, formular a melhor explicação possível de acordo com as melhores evidências disponíveis, de modo semelhante a um médico que elabora um diagnóstico a partir de hipóteses formuladas pela observação sistemática dos sintomas do paciente (OCDE, 2019).

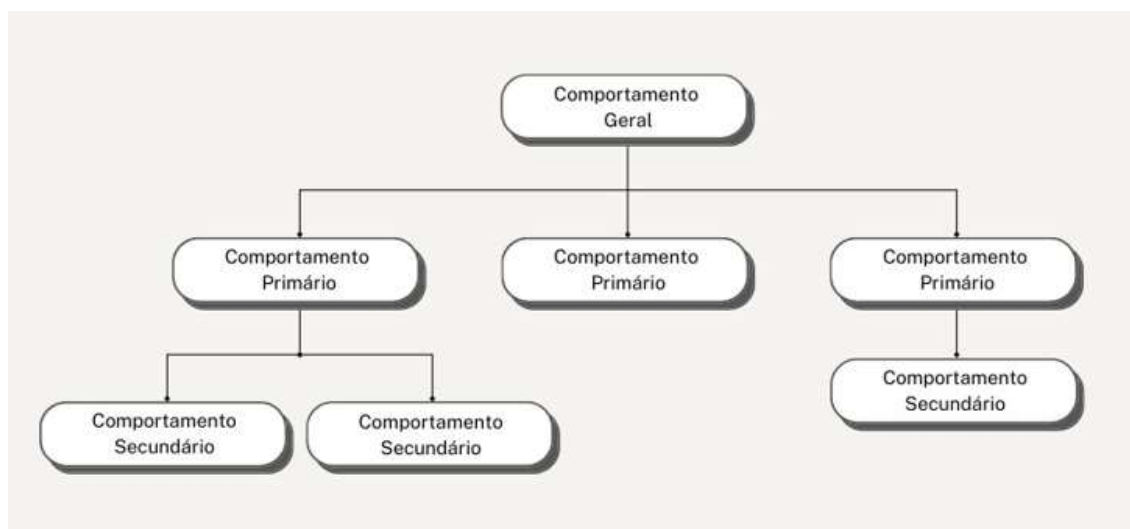
No contexto da Jornada da Regulação, com o apoio do método do design thinking, essas reflexões podem ocorrer nos momentos de divergência e captação de ideias e perspectivas dos participantes das oficinas de AIR, com a realização de brainstorms e brainwritings. No método SIMPLES MENTE, propõe-se que essa discussão ocorra tendo por base uma definição inicial apresentada pelas equipes “donas do problema”, para redefini-lo a partir de uma perspectiva comportamental. Alternativamente a essa estratégia, outra possibilidade é que a discussão sobre os aspectos comportamentais ocorra já no início das atividades, levantando-se insumos já para a definição inicial do problema.

Para essa decomposição comportamental, a estratégia proposta na etapa *Target* do método TESTS é que o esforço do diagnóstico vise identificar comportamentos alvo que sejam os mais específicos quanto possível (KETTLE e PERSIAN, 2022). Um possível caminho para esse objetivo poderia ser adotar a gradatividade da identificação das causas do problema, que comumente se observa nas Análises de Impacto Regulatório. No caso, define-se um problema regulatório principal e, a partir dele, avança-se para a

identificação de suas causas primárias, secundárias, terciárias e assim sucessivamente até se identificar as causas-raízes dos problemas, utilizando-se diversos métodos para tal diagnóstico, como é o caso do chamado “Método dos 5 Porquês”⁴ (BRASIL, 2018a; Brasil, 2021b).

De modo análogo, a decomposição comportamental do problema poderia ser gradativa, avançando do comportamento geral para comportamentos específicos, ou seja, partindo-se da definição de um aspecto comportamental crucial para a ocorrência e manutenção do problema regulatório, seguindo para a identificação de outros comportamentos-alvo relacionados ao comportamento geral e que também contribuem para a existência do problema, buscando-se identificar uma interconexão causal entre cada nível desses comportamentos. Isto é, a partir do comportamento geral alvo, busca-se uma lista de comportamentos primários que lhes dão causa, e em seguida a uma relação de comportamentos secundários que dão causa aos comportamentos primários, e assim sucessivamente. O diagrama a seguir exemplifica essas relações:

Figura 5. Decomposição comportamental de problemas regulatórios



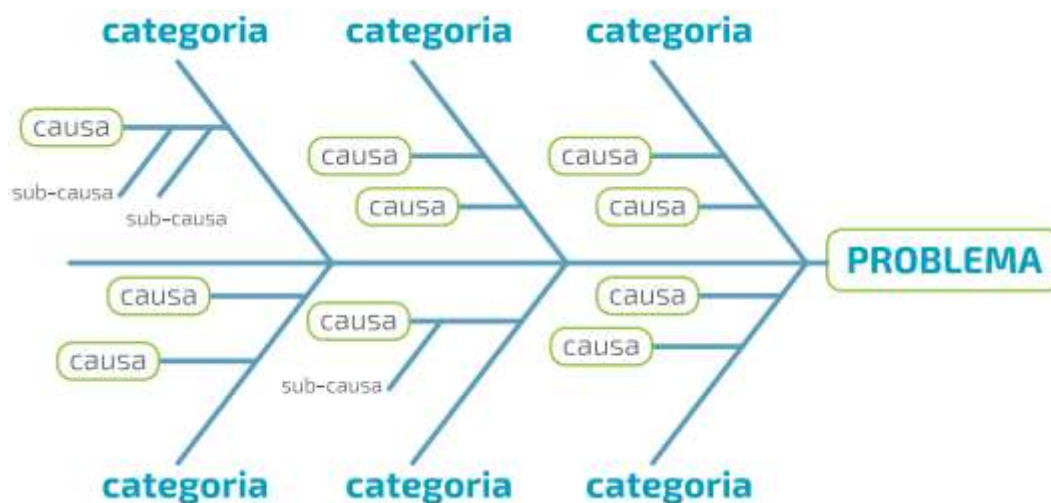
Fonte: Elaboração própria.

A partir dos resultados dessa decomposição comportamental, os comportamentos identificados poderiam ser agrupados por afinidade e organizados na estrutura de um Diagrama de Ishikawa, que é outro método muito comumente utilizado nas análises de problemas em AIR (BRASIL, 2018a). Nesse tipo de diagrama (também comumente conhecido como diagrama “espinha de peixe”), as causas potenciais de dado

⁴ Para mais informações sobre o método 5 Porquês, ver Serrat (2009).

problema (ou de seus efeitos perceptíveis) são agrupadas em categorias, de modo que importa menos a este método identificar as relações entre as causas, mas sim permitir um mapeamento geral das possíveis causas-raízes relacionadas ou não relacionadas entre si (LILIANA, 2016; *BALANCED SCORECARD INSTITUTE*, 1996).

Figura 6. Diagrama de Ishikawa



Fonte: SEAE, Ministério da Economia. Guia para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório (AIR). 2021.

Considerando-se essas propostas, sugere-se esses passos para a decomposição comportamental do problema:

- 1 – Para dado tema regulatório, identificar os objetivos que não estão sendo alcançados;
- 2 – A partir desses objetivos insatisfatórios, definir o objetivo de mudança de comportamento geral alvo, que se pretende alcançar;
- 3 – Identificar os atores de alguma forma envolvidos no comportamento geral definido;
- 4 – Identificar e detalhar comportamentos adotados ou rejeitados por esses atores que impedem que o comportamento geral alvo seja alcançado;
- 5 – A partir desse primeiro grupamento de comportamentos, buscar identificar outros comportamentos ou fatores que lhes deem causa (para tanto, responder à pergunta indutiva: por que esses comportamentos ocorrem?);
- 6 – Repetir a etapa 5 até obter-se o nível de detalhamento que se considere pertinente para a solução do problema.

7 – Agrupar os comportamentos mapeados nas etapas 4, 5 e 6 por afinidade, visando organizá-los em conjuntos de comportamento de natureza semelhante.

O exercício mental para a identificação dos comportamentos relacionados aos atores envolvidos no comportamento geral (etapa 4) bem como para o mapeamento de outros comportamentos que lhes dão causa (etapas 5 e 6) pode ser facilitado por meio da aplicação das reflexões orientadas de acordo com o método SIMPLES MENTE, que poderia servir como uma lista de verificação capaz de orientar o esforço para a identificação de tópicos comportamentais presentes na situação problema analisada. O uso das cartas vermelhas (Referência) e amarelas (*Insights*) do método SIMPLES MENTE pode potencializar o direcionamento do foco das equipes para a identificação de elementos comportamentais envolvidos no problema.

Seguindo as perspectivas propostas nesse método, sugerimos no quadro a seguir algumas perguntas que poderiam ser direcionadas aos agentes responsáveis pela definição do problema regulatório, em uma lista que, como já mencionado, não pretende ser exaustiva e nem sobrepe os benefícios da aplicação integral desses métodos:

Quadro 5. Possíveis interfaces comportamentais no processo de AIR

TÓPICO	PERGUNTAS ORIENTADORAS
Compromisso	Os indivíduos estão adotando o comportamento indesejado em razão de algum compromisso? Os compromissos dos agentes quanto à situação problema são públicos?
Ego	Há algum aspecto de ego sendo explorado na situação problema? O problema relaciona-se com publicidade que reforça sensações positivas dos indivíduos caso adotem comportamentos indesejados? O comportamento indesejado relaciona-se ao desejo de autoestima e autoimagem positiva? Expectativas negativas sobre as pessoas estão lhes induzindo a adotar um mal comportamento? O comportamento indesejado decorre de uma autoavaliação demasiadamente otimista dos indivíduos sobre suas capacidades?
Emoções	Há alguma associação emocional levando os indivíduos a adotarem comportamentos indesejados? O problema guarda

TÓPICO	PERGUNTAS ORIENTADORAS
	relação com tomadas de decisão emocionais e não racionais? O comportamento indesejado decorre de algum sentimento de repulsa? O estado de humor dos indivíduos no momento da tomada de decisão pode estar influenciando suas atitudes?
Escassez	Os indivíduos afetados pelo problema enfrentam dificuldades de escassez de recursos? O problema relaciona-se a alguma situação de foco compartilhado e limitações de banda mental no momento da decisão? O problema é consequência de efeitos de tunelamento no momento da decisão? Os recursos necessários para a execução do comportamento estão disponíveis para os indivíduos no momento adequado?
Incentivos	O problema guarda relação com algum incentivo inadequado? Os incentivos governamentais envolvidos estão alcançando os efeitos esperados? Existe algum viés comportamental que pode estar comprometendo o desempenho dos incentivos (por exemplo: aversão a perda, viés presente, etc.)? No contexto do problema analisado, as pessoas adotam comportamentos por motivações intrínsecas (como altruísmo e valores sociais, por exemplo)?
Lembretes	O problema possui algum componente relacionado à ausência de ação dos cidadãos por descuido ou esquecimento? Os indivíduos estão sendo lembrados das ações que precisam realizar? No momento em que precisam realizar a ação desejada, os indivíduos estão cientes dessa necessidade?
Messageiro	Há alguma relação do problema com a transmissão de mensagens aos cidadãos (uma política informacional, por exemplo)? Pode estar havendo alguma baixa aceitação da mensagem em decorrência da não aceitação do messageiro pela população alvo? O transmissor da mensagem possui autoridade sobre o assunto? O messageiro possui alguma influência sobre os destinatários? Os destinatários da mensagem possuem alguma ligação ou similaridade com o transmissor da mensagem?
Modelos Mentais	O comportamento das pessoas no contexto do problema é prejudicado por modelos mentais desfavoráveis? Qual o modelo

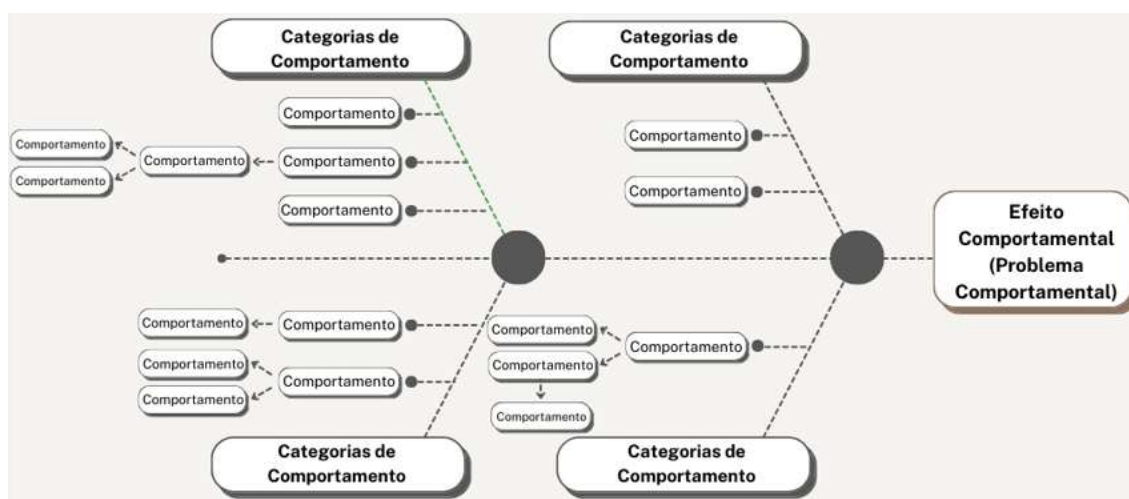
TÓPICO	PERGUNTAS ORIENTADORAS
	mental dos agentes quanto ao problema a qual estão relacionados? Os padrões de pensamento dos agentes envolvidos na situação problema são conscientes ou inconscientes? A percepção de que a situação analisada é problemática é partilhada por todos os atores envolvidos? Em um esforço de autoanálise, os modelos mentais dos próprios agentes públicos responsáveis por este diagnóstico podem estar gerando algum desvio na identificação do problema regulatório?
Normas Sociais	Há alguma norma social relacionada ao problema? Ela está sendo descumprida? Os infratores da norma social estão cientes de sua existência? As pessoas conhecem o nível geral de cumprimento da norma pela sociedade? Ao se descumprir a norma social, as outras pessoas tomam conhecimento? Há alguma relação entre as redes sociais e o problema analisado?
Padrão	O problema relaciona-se a alguma situação de inércia dos agentes em relação a um procedimento decisório? O problema guarda relação com alguma escolha padrão (opt-in / opt-out)? Há alguma escolha ótima padrão para as pessoas no caso em análise? Há baixo engajamento dos atores de forma relacionada a alguma escolha que lhes fora pré-estabelecida?
Priming	O problema guarda alguma relação com efeitos de priming, ou estímulos subliminares, sobre as escolhas dos usuários? Escolhas indesejadas podem estar sendo influenciadas por algum tipo de estímulo subconsciente? A exposição a algum estímulo (palavra, sinal, som, cor, odor, etc.) pode estar influenciando a escolha dos indivíduos? Os usuários estão tomando decisões sob algum efeito de ancoragem?
Saliência	O problema guarda relação com a existência de estímulos inadequados no momento da escolha? As informações relevantes para a tomada de decisão estão destacadas para o usuário? Algum fator está desviando a atenção do usuário no momento da decisão? Decisões estão sendo prejudicadas por eventos salientes, levando a

TÓPICO	PERGUNTAS ORIENTADORAS
	distorções relacionadas ao viés do otimismo ou a cascatas de disponibilidade?
Simplificação	O problema guarda alguma relação com a adoção de procedimentos que são onerosos para os usuários? A linguagem utilizada na comunicação com os agentes é de fácil compreensão? Algum dos procedimentos relacionados à situação problema constituem uma barreira de acesso aos usuários?

Fonte: Elaboração própria com base no livro *Aplicando insights comportamentais para o aprimoramento de políticas públicas: a ferramenta SIMPLES MENTE*. CAMPOS FILHO et al., 2020).

Avançando para a realização das etapas 5 e 6, nossa sugestão é orientar o exercício de investigação a partir de um uso combinado do Diagrama de Ishikawa com o método dos “5 Porquês”, de forma a permitir a categorização dos comportamentos em domínios estratégicos (como recomendado no método BASIC) ao mesmo tempo em que se depura maior especificidade desses comportamentos (como orientado pelo método TESTS). O diagrama a seguir, que chamaremos aqui de Diagrama de Diagnóstico Comportamental, exemplifica esse exercício:

Figura 7. Diagrama de diagnóstico comportamental

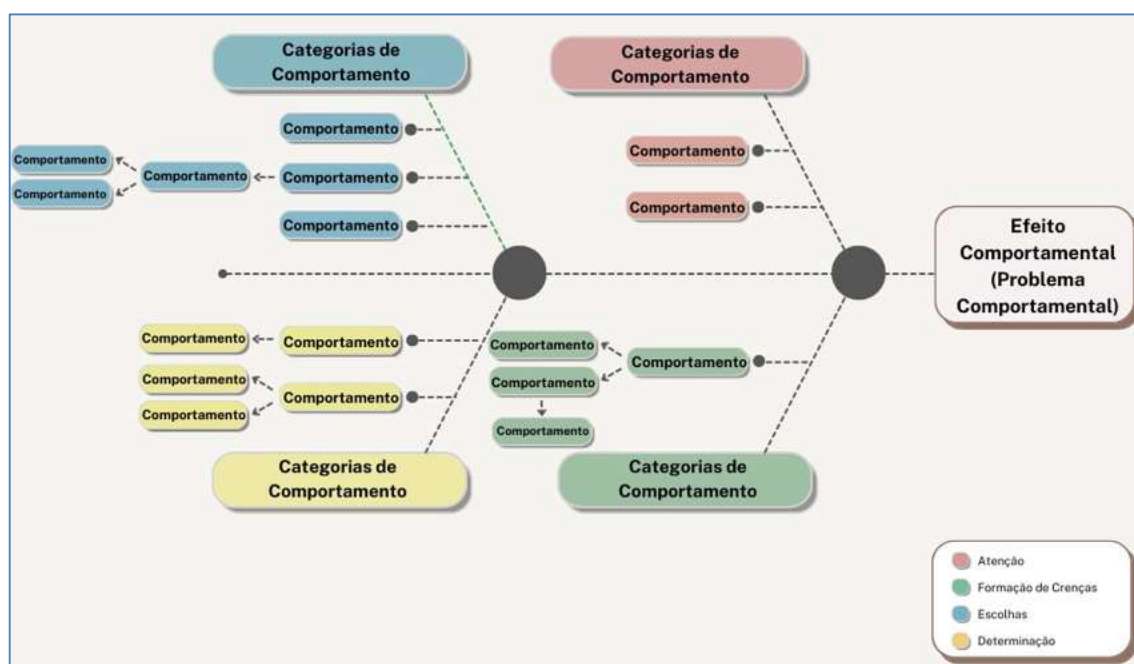


Fonte: Elaboração própria.

Avançando para a realização da etapa 7, a nossa sugestão é que os resultados obtidos na decomposição comportamental (etapas 4, 5 e 6) sejam agrupados por afinidade e organizados na estrutura do Diagrama de Ishikawa.

Para o agrupamento dos comportamentos por afinidade, uma possibilidade é classificá-los de acordo com o *framework* ABCD, do método BASIC. Ou seja, seria o caso de identificar, a partir do mapeamento inicial de comportamentos, aqueles relacionados à falta de atenção dos indivíduos (A – *Attention*); a falhas em sua formação de crenças, a sua compreensão das situações que se lhes apresentam (B – *Belief Formation*); a vieses que lhes levam a fazer escolhas inadequadas (C – *Choice*); e a dificuldades de os indivíduos manterem sua força de vontade, concentração e determinação (D – *Determination*). Esse tipo de classificação pode permitir uma melhor preparação e direcionamento desses comportamentos para o tratamento que lhes será dado na etapa seguinte – de identificação de alternativas regulatórias. No Diagrama de Diagnóstico Comportamental essa classificação poderia ser demonstrada pelo uso de diferentes cores, como proposto a seguir:

Figura 8. Diagrama de diagnóstico comportamental agrupado de acordo com a estrutura ABCD



Fonte: Elaboração própria.

Durante a realização dessa atividade, o método Basic orienta a produção de estratégias e *insights* para a mudança de comportamentos, que, por consequência, poderiam fomentar a proposição de alternativas regulatórias de perfil comportamental para o enfrentamento do problema diagnosticado. É isso o que trataremos na subseção seguinte.

As etapas acima descritas permitem um diagnóstico completo dos comportamentos correlacionados ao problema regulatório em análise. E esse diagnóstico

será a base para a proposição de estratégias e *insights* para a proposição de alternativas de intervenção visando a mudança de comportamentos, como veremos na seção seguinte.

Antes de avançar, cabe uma última ponderação sobre o diagnóstico de problemas regulatórios orientados pela perspectiva comportamental: tratando-se a AIR de um contexto de aplicação para a regulação baseada em evidências, e de forma alinhada ao método indutivo prevalecente nas ciências comportamentais, é importante que ocorra um esforço para embasar as reflexões iniciais ocorridas nessa etapa com dados e informações consistentes. Sempre que possível, a identificação dos comportamentos deve se dar a partir da observação e análise de seres humanos reais que são parte da situação problema, a partir do contexto real em que o problema ocorre e em que o comportamento-alvo deve ocorrer.

Ainda nesse contexto, vale sempre o cuidado de se ponderar se as impressões registradas nesse levantamento de comportamentos de fato condizem com a realidade, principalmente quando decorrem unicamente de discussões entre os próprios agentes públicos responsáveis pela AIR. Como mencionado anteriormente, os agentes públicos também possuem seus próprios modelos mentais, crenças, convicções e, certamente, seus próprios vieses comportamentais, de modo que o levantamento dessas percepções quanto aos comportamentos dos agentes afetados pelo problema regulatório pode ser carregado de pré-julgamentos – ou mesmo de preconceitos – vazios de evidências comprobatórias. Assim, é recomendável que se realize um esforço sistematizado de trabalho de campo, observação e escuta dos envolvidos no problema comportamental, para conferir maior precisão e objetividade a esse levantamento.

6.2 – Ponderações comportamentais na AIR: Etapa de Identificação de Alternativas Regulatórias Comportamentais

A proposição de distintas soluções para o enfrentamento do problema regulatório é parte da essência de uma AIR. Mas apesar disso, e como já mencionado, a definição insuficiente de alternativas é a falha mais comumente observada em AIRs (SAAB *et al*, 2023). Pela sua relevância e complexidade, iniciativas que visem enriquecer o processo de ideação de soluções são bem-vindas para a qualificação dos processos regulatórios.

Quanto mais completa for essa atividade, maiores as chances de se identificar alternativas capazes de enfrentar o problema de forma proporcional e ao menor custo possível para a sociedade. Para tanto, é desejável que esse processo de racionalização inclua

um esforço para se identificar maneiras não normativas de se enfrentar o problema regulatório, de modo que a proposição de alternativas regulatórias não normativas de perfil comportamental podem emergir desse esforço. Mas não apenas isso, mesmo alternativas normativas podem advir e serem qualificadas a partir da aplicação de uma perspectiva comportamental sobre o problema e sobre o processo de formulação de soluções. De uma forma ou de outra, intervenções que visem modificar comportamentos humanos não poderiam deixar de considerar aspectos do funcionamento da mente humana.

Mas naturalmente – e como já abordado – nem todo desafio de política pública encontrará uma resposta adequada no universo das soluções comportamentais. Mas para aqueles em que se identifica a preponderância de uma dimensão comportamental, a aplicação de *insights* comportamentais é mais do que recomendada: será certamente relevante considerar aspectos do comportamento humano relacionado ao problema no desenho das políticas. Isso faz com que a conexão entre a etapa anterior, de identificação do problema regulatório com o apoio de ponderações comportamentais, seja não apenas um simples insumo, mas também uma condição para que a identificação de alternativas regulatórias de perfil comportamental seja devidamente justificada.

Essas atividades ajudam a trazer para o foco da discussão de desenho e implementação de políticas a perspectiva de que o ato de regular relaciona-se à indução de comportamentos – perspectiva essa que muitas vezes é totalmente ofuscada pelo viés normativo dos reguladores, que os leva a erroneamente assumir que o ato de regular objetiva tão somente a criação de regulamentos. Ao mesmo tempo, contribuem para que os procedimentos de formulação intervenções regulatórias comportamentais mantenham o seu foco no objetivo de catalisar o cumprimento de políticas públicas.

Assim, concluída a análise do problema em nossa AIR incrementada por *insights* comportamentais, o próximo passo a ser dado é a formulação de alternativas para enfrentá-lo. Para tanto, a partir do Diagrama de Diagnóstico Comportamental com causas classificadas de acordo com o método ABCD (figura 8), propomos a realização dos seguintes passos:

1. Priorizar as causas comportamentais identificadas;
2. Analisar as características das causas comportamentais e definir a natureza da intervenção comportamental que melhor se aplica responsivamente;
3. Realizar reflexões orientadas pelo método ABCD para identificar

aspectos comportamentais que possam ser utilizados na formulação de alternativas regulatórias.

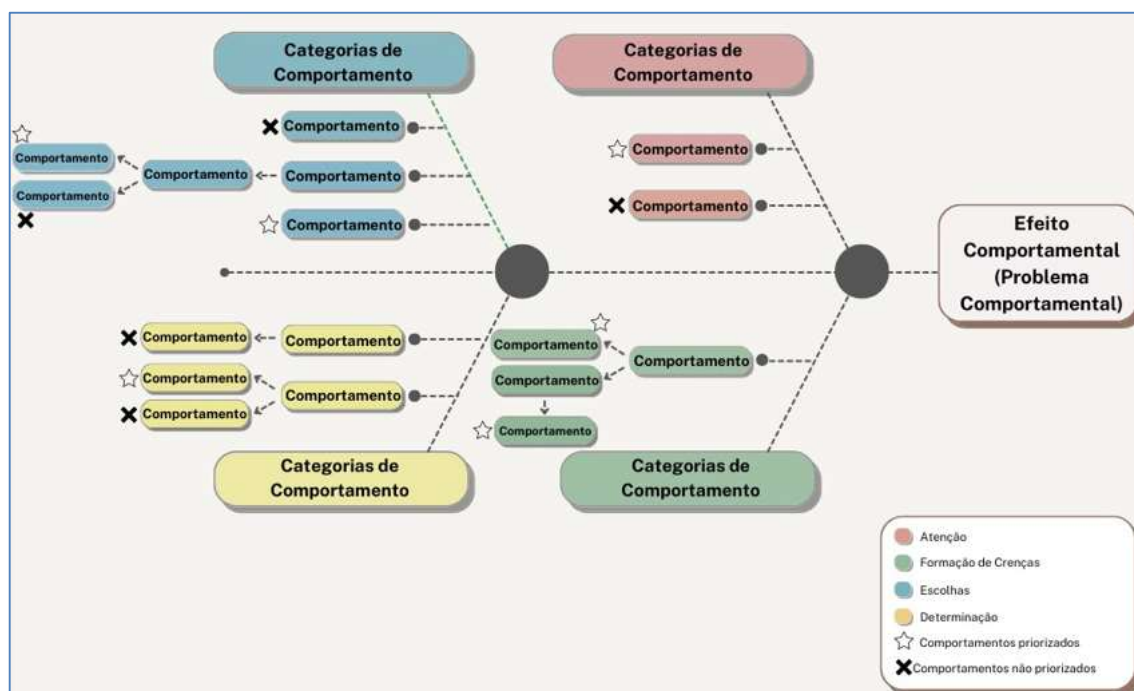
Da mesma forma como no caso da identificação de aspectos comportamentais na definição do problema regulatório, essas atividades podem ser melhor realizadas no contexto de oficinas de AIR com o apoio de técnicas de design thinking. Assim, as trocas e discussões ocorridas entre as equipes responsáveis pelos temas regulatórios em trabalho tendem a ser mais ricas e abrangentes quanto às possíveis soluções comportamentais que poderiam ser aplicadas a cada caso.

Quanto ao primeiro passo, o processo de AIR proposto na Jornada da Regulação recomenda que antes de se avançar para a etapa da construção das alternativas regulatórias, seja realizada uma reflexão quanto à priorização da atuação regulatória a partir da análise das causas-raízes do problema, as quais devem ser priorizadas de acordo com os objetivos específicos que se pretende alcançar (BRASIL, 2019b e 2021b). Esse exercício culminará na escolha das causas que serão objeto de intervenção em um primeiro momento, direcionando os esforços posteriores de formulação de alternativas para o enfrentamento do problema (BRASIL, 2019b).

De modo análogo, os métodos TESTS e BASIC propõem um esforço, a partir da listagem inicial, para priorizar os comportamentos-alvo que devem ser explorados mais a fundo, a partir de uma avaliação quanto ao impacto e executabilidade de intervenções sobre esses comportamentos (KETTLE e PERSIAN, 2022; OCDE, 2019). De modo geral, essa avaliação preliminar passa pela consideração sobre a três aspectos: 1) O quanto as mudanças – mesmo marginais – do comportamento analisado podem contribuir com o alcance do objetivo político; 2) O nível de governabilidade que os agentes públicos possuem para intervir no ambiente em que esse comportamento ocorre; 3) Quanto ao nível de esforço necessário para materializar essa intervenção. Nesse primeiro momento, mais do que avaliar a própria capacidade do agente regulador em intervir no ambiente, é importante ter em consideração o quanto os agentes regulados são dispostos ou resistentes a modificarem o seu comportamento.

Concluída essa atividade de priorização, teremos uma listagem de comportamentos problemáticos que requerem algum tipo de atenção pelo agente regulador. Esses comportamentos também podem ser apresentados a partir do Diagrama de Diagnóstico Comportamental:

Figura 9. Diagrama de diagnóstico comportamental com comportamentos priorizados



Fonte: Elaboração própria.

Agora devidamente direcionados quanto aos comportamentos que requerem e merecem algum tipo de intervenção, podemos passar para a segunda etapa desse procedimento de criação de alternativas comportamentais. E uma ressalva que se faz necessária neste ponto é que embora as políticas públicas inspiradas por *insights* comportamentais sejam muito direcionadas a intervenções por nudges, é importante ter em mente que as intervenções comportamentais não se limitam a essa abordagem. Ao contrário, alternativas regulatórias comportamentais também podem ser desenhadas em torno de uma concepção mais direta e impositiva em relação aos comportamentos desejados.

Nesse caso, as causas desses comportamentos motivadores do problema analisado devem ser analisadas, e a partir de sua compreensão, deve-se definir se trata-se de uma situação que requer uma alternativa regulatória comportamental mais impositiva ou mais sutil. Ou seja, é preciso que a partir da análise mais profunda das características do problema, suas causas e seus comportamentos associados, as suas possíveis soluções sejam concebidas em observância a preceitos de responsividade, adequando o grau de limitação a ser imposta à liberdade de escolha dos indivíduos ao estritamente necessário para o sucesso da política regulatória. E o objetivo da política regulatória neste caso, devemos recordar, é promover o comportamento correto por parte dos agentes regulados. Essa perspectiva está em consonância com os preceitos da regulação responsiva comportamental, apresentada no

capítulo 4.

Assim, se no caso de problemas relacionados a externalidades negativas pode ser justificada uma intervenção comportamental de caráter mais impositivo, típico de um *shove*, no caso de problemas com efeitos restritos a internalidades negativas dos próprios indivíduos, pode ser mais adequada a aplicação de induções comportamentais mais brandas, com características de *nudges*. Se os indivíduos estão deixando de adotar comportamentos que lhes seriam benéficos, é preciso que a proposição de intervenções regulatórias seja precedida de um olhar sobre a existência das interferências sutis de *sludges* ao longo do processo decisório desses indivíduos. Mas se no âmbito de relações comerciais, comportamentos indesejados estão sendo induzidos a partir da exploração consciente de vieses comportamentais dos cidadãos por parte de empresas, será preciso considerar a aplicação de uma regulação direta dessas atividades com o apoio de concepções comportamentais – *budges* – inclusive para evitar que outras empresas também adotem essas ações lesivas aos consumidores, o que poderia levar o mercado a um tipo de Equilíbrio de *Phishing* – como mencionado na seção 3.2 (AKERLOF e SHILLER, 2015).

Cientes dessas linhas gerais, o desafio passa a ser a própria ideação dessas intervenções. O método SIMPLES MENTE propõe que a ideação de soluções ocorra dentro de um tipo de “desafio de *design*” realizado em torno de uma pergunta geral a respeito do problema que se quer resolver (CAMPOS FILHO, 2020). Longe de ser uma aspecto trivial, esse tipo de pergunta precisar superar a dificuldade de ser ao mesmo tempo bem direcionada, para manter o enfoque sobre problema que se quer resolver, e também ampla, para que se permita o surgimento de diferentes soluções.

No modelo que estamos propondo, os comportamentos mapeados na etapa anterior poderiam orientar a realização de desafios de *design* distintos e complementares, buscando a identificação de soluções para cada um deles. Nesse caso, as “perguntas-desafio” poderiam ser direcionadas não para o problema que se deseja resolver, mas para o comportamento que se deseja induzir ou afastar. Assim, as perguntas poderiam assumir o seguinte modelo geral – que deve, naturalmente, ser adaptado para cada caso concreto: “O que pode ser feito para que as pessoas adotem/refutem esse comportamento?”. Esse procedimento pode ser suficiente para proposição de desafios de *design* bem direcionados para os objetivos comportamentais que se deseja alcançar, mas que também possibilitem a ideação de diferentes maneiras de se enfrentar o problema proposto.

Enquanto o desafio de *design* do SIMPLES MENTE direciona o foco do exercício mental necessário para a proposição de alternativas regulatórias comportamentais,

para vincular esse exercício criativo de proposição de alternativas regulatórias com os problemas comportamentais mapeados e priorizados na etapa anterior, nossa proposta é direcionar as reflexões quanto ao desenho de alternativas regulatórias tendo por base a classificação dos comportamentos a partir da estrutura ABCD, conforme demonstramos na seção de análise do problema comportamental (Seção 6.1). Essa estratégia é baseada no método BASIC, que da mesma forma como sugerimos aqui, propõe que o elo entre o diagnóstico comportamental e formulação de estratégias de intervenção se dá a partir da estrutura ABCD (OCDE, 2019).

No quadro a seguir, propomos uma série de reflexões organizadas a partir cada classificação de comportamento da estrutura ABCD, que servem como direcionadores para a construção de intervenções comportamentais no contexto da AIR. Apesar de organizadas a partir da estrutura ABCD, essas reflexões foram inspiradas não apenas pelo conteúdo do método BASIC, contendo também perspectivas trazidas pelos métodos SIMPLEMENTE e TESTS, as quais foram adaptadas em seu conteúdo e agregadas aos elementos da estrutura ABCD que lhes são correspondentes. O que se espera é que as reflexões trazidas nesse quadro possam inspirar a ideação de soluções comportamentais para enfrentar os problemas delimitados em análises de impacto regulatório.

Assim, ao longo das oficinas de AIR para cobrir a etapa de construção de alternativas regulatórias, as equipes envolvidas na atividade podem ser instigadas a refletir a respeito dos comportamentos problemáticos em análise considerando a classificação em que se inserem na estrutura ABCD, para que se verifique a possibilidade de aplicação algum dos possíveis direcionamentos comportamentais mencionados no quadro 6. Uma vez percebido o potencial de alguns desses elementos contribuírem na solução do problema, as equipes podem aprofundar essas questões visando a proposição de alternativas capazes de provocar a mudança de comportamento dos agentes afetados, contribuindo para o atingimento do objetivo regulatório.

Quadro 6. Reflexões para formulação de alternativas regulatórias comportamentais em AIR

Classificação de Comportamento	Direcionamentos para Intervenções Comportamentais
Atenção	Torne o comportamento relevante: - Reflita sobre - ou mesmo influencie – a ocorrência de <u>fatores viscerais</u> no momento das decisões, para calibrar as intervenções políticas e aumentar a probabilidade de as pessoas se comportarem na direção que a política deseja promover. Ao tratar de problemas regulatórios relacionados a

Classificação de Comportamento	Direcionamentos para Intervenções Comportamentais
	escolhas ineficientes das pessoas, considere os fatores viscerais envolvidos nos momentos em que as decisões são tomadas pelas pessoas e possíveis formas de utilizá-los para direcionar as decisões para os objetivos regulatórios traçados. - Considere <u>fatores temporais</u> na construção das intervenções regulatórias. Transmitir mensagens e fazer com que os eventos decisórios ocorram no momento certo aumentam as chances de que o comportamento desejado seja realizado. Fazer com que as pessoas assumam compromissos com antecedência quanto à realização de algo sensato aumentam as chances de que elas de fato a realizem. - Ações que objetivem fazer com que os agentes regulados sejam <u>lembrados de realizar determinada ação</u>, no momento em que essa ação precisa ser realizada, podem ser bem sucedidas para indução do comportamento - Não negligencie a <u>posição</u> espacial em que os comportamentos ocorrem, aproveitando essa informação para que as mensagens sejam transmitidas e induções sejam aplicadas no local em que o comportamento tem maior probabilidade de ocorrer (ex.: o dispensador de álcool em gel deve ser colocado na parede lateral ou em frente a porta?). - Considere abordagens sobre as <u>emoções</u> dos indivíduos como meio para induzir o comportamento desejado. Não ignore que mesmo empresas reguladas são compostas por pessoas carregadas de emoções, e que essas emoções podem influenciar suas tomadas de decisão. - Avalie se situação problema pode ser beneficiada pelo acréscimo de alguma estratégia de <u>fricção</u> que contribua para que as pessoas evitem tomar decisões impensadas ou sob a influência negativa de emoções temporárias. Se o agente regulado precisa tomar uma decisão relevante, que demande tempo para sua reflexão, adote meios para que o processo de decisão tenha uma pausa, para que ele tenha tempo para pensar a respeito. - Para evitar os efeitos deletérios do <u>tunelamento</u> sobre o comportamento dos agentes regulados, considere meios para disponibilizar mais recursos, de qualquer espécie (financeiros, tempo, atenção, etc), para que seja mais fácil para as pessoas adotarem a ação desejada. Atraia a atenção: - Utilize estratégias de <u>saliência</u> para destacar pontos de decisão relevantes ao processo de escolha. - Avalie se a escolha pode ser beneficiada pelo acréscimo de <u>fricções</u> que forcem as pessoas a estarem atentas a aspectos relevantes da decisão a ser tomada. - Utilize <u>lembretes</u> para que as pessoas percebam que estão sendo solicitadas a fazer uma escolha em algum ponto de decisão. - Utilize <u>avisos</u> para requisitar explicitamente que as pessoas prestem atenção em algo relevante, interrompendo a sua ação

Classificação de Comportamento	Direcionamentos para Intervenções Comportamentais
	em andamento e forçando-as a tomar uma decisão antes de prosseguir. - Considere <u>aspectos sociais</u> para chamar a atenção dos indivíduos e induzir o seu comportamento. Por exemplo, personalize os alertas e mensagens para aumentar as chances de atrair a atenção do receptor; ou faça-o sentir-se vigiado, para aumentar as chances de que leve a sério o alerta recebido. Planeje a desatenção: - Habilite <u>escolhas padrão (default)</u> ao arquitetar escolhas, considerando a desatenção e a inação dos indivíduos. - Estabeleça <u>mecanismos de segurança</u>, para evitar as consequências da desatenção dos indivíduos.
Formação de Crenças	Orientar as buscas: - A sobrecarga de informações se tornou um problema sério para as pessoas. Não por acaso, algumas das maiores empresas atuais são construídas em torno de mecanismos de busca e de comparação de informações. Mas na contramão dessa perspectiva, as intervenções tradicionais tentam lidar com problemas de formação de crenças oferecendo ainda mais informações. Uma forma de orientar os cidadãos através do conjunto de informações públicas complexas é adotar a <u>busca por aspectos (SBA)</u>, que direciona a informação a partir de um processo iterativo de identificação de atributos e eliminação de conjuntos de informações que não os atendem. - Outra maneira de ajudar as pessoas a encontrarem seu caminho em conjuntos vastos e complexos de informações é aplicando <u>árvores de decisão</u> para orientar as buscas de informações.
	Tornar as interferências intuitivas: - Adote ideias de <u>codificação intuitiva</u> para construir interfaces com os agentes regulados que facilitem a sua tomada de decisão. - Compreenda os <u>modelos mentais</u> que as pessoas adotam em sua compreensão de mundo, no contexto do problema. Considere estratégias para mudar esses modelos ou para adaptar as intervenções a eles.
	Dar suporte ao julgamento: - Considere o papel que as heurísticas desempenham na formação de crenças dentro do contexto em análise e projeto

Classificação de Comportamento	Direcionamentos para Intervenções Comportamentais
	intervenções que se adequem e não que conflitem com elas. Ou seja, <u>utilize as heurísticas</u> em prol das políticas regulatórias, ou <u>adapte as políticas a elas</u>. - Em contextos de incerteza, as pessoas observam o comportamento das outras na tentativa de dar sentido ao mundo, supondo haver uma assimetria de conhecimento (não sei o que está se passando, mas as outras pessoas podem saber). Esse comportamento compõe uma heurística chamada de <u>prova social</u>, direcionada à formação de crenças com base no comportamento dos outros. Nesse caso, destacar a norma comportamental positiva pode ser uma forma de induzir bons comportamentos. - Caso se busque incentivar o comportamento a partir de uma mensagem direta, avalie cuidadosamente quem é o <u>mensageiro</u> mais adequado para transmitir essa mensagem. - Avalie se algum grupo está cumprindo o papel de <u>mensageiro de comportamento negativo</u>, e se esses possuem alguma influência por similaridade social com os agentes alvo da regulação (por exemplo, estudantes fumantes que influenciam outros estudantes ao tabagismo). Considere estratégias de ação sobre esses mensageiros.
Escolhas	Torne o comportamento atraente: - Há algo que possa ser feito para que os agentes regulados associem uma <u>autoimagem positiva</u> ao cumprimento do comportamento desejado? - <u>Considere os motivos</u> intrínsecos (que independem de recompensas) e extrínsecos (que dependem de recompensas) para a tomada de decisão. Considere como se conectar com motivos intrínsecos e se esses interagem de forma positiva ou negativa com incentivos extrínsecos. - Considere se o comportamento poderia ser induzido a partir de <u>incentivos não financeiros</u>. - A partir da identificação de motivos primários e secundários para a adoção de escolhas, <u>crie perspectivas</u> capazes de destacar o comportamento desejado (ex.: se dois eletrodomésticos desempenham a mesma função da mesma forma – motivo primário – destacar o menor consumo – motivo secundário – pode encorajar a compra do produto de maior eficiência energética). - As <u>emoções</u> das pessoas podem ser utilizadas como meio de induzir o comportamento desejado? - Emoções podem ser desencadeadas por estímulos sensoriais, memória e imaginação. E emoções podem motivar escolhas e comportamentos. Considere estimular <u>emoções desencadeadoras</u> de escolhas sensatas, tornando-as menos insossas e mais atraentes. - Não desconsidere o poder do <u>priming</u>: no momento da decisão, colocar (ou retirar) as pessoas em contato com algum objeto, cor, som, cheiro ou imagem, pode auxiliar na indução

Classificação de Comportamento	Direcionamentos para Intervenções Comportamentais
	o comportamento desejado ou na repulsa ao comportamento indesejado. - Avalie se <u>salientar</u> alguma informação pode tornar o comportamento mais desejável.
	Perspectivas de Enquadramento: - <u>Organize as escolhas</u> de forma a incentivar aquelas que são mais adequadas para os agentes regulados. - Ao apresentar diferentes opções, considere o <u>enquadramento de perspectivas</u>: as preferências dos indivíduos pode ser influenciada pelo formato como as opções são apresentadas. Por exemplo, as pessoas preferirão um percentual relacionado a um aspecto positivo (como 80% de chance de sobreviver) do que um relacionado a um aspecto negativo (como 20% de morrer), ainda que as duas opções signifiquem a mesma coisa. Políticas regulatórias relacionadas a incertezas, riscos e incentivos podem ter sua eficiência aumentada a partir de meros ajustes de enquadramento. - Considere se o acréscimo de alguma estratégia de <u>fricção</u> pode ser benéfica e contribuir para que os agentes regulados tomem decisões melhores. - Defina <u>opções padrão</u> para incentivar a escolha mais benéfica.
	Torne o comportamento social: - A forma como nos identificamos com os outros a partir de nossas características em comum forma a nossa identidade social. <u>Conectar-se com as identidades sociais</u> das pessoas, compreendendo os significados sociais em que as suas escolhas são inseridas, pode ser uma forma de buscar a mudança comportamental almejada pela política regulatória. A comparação dos indivíduos com os seus pares tende a ser um mecanismo envolvido na identidade social e, portanto, pode ser um bom canal para a indução de comportamentos alvo. - O <u>senso de comunidade</u> pode desempenhar um importante papel na forma como as pessoas fazem escolhas. Identificar e compreender a influência do senso de comunidade em como as pessoas fazem as suas escolhas pode ser um exercício chave para propor boas alternativas de intervenção. Ao mesmo tempo, criar um senso de comunidade em torno de alguma atividade pode ser uma forma muito eficiente de induzi-la. - Considere se tornar conhecido o comportamento das pessoas pode ser uma forma de induzir um <u>comportamento social positivo</u>.

Classificação de Comportamento	Direcionamentos para Intervenções Comportamentais
Determinação	Facilite: - Considere adotar <u>efeitos padrão (default)</u> por <u>evitação cognitiva</u>. Alterar o default é uma forma clássica de trabalhar com fricções, deslocando as consequências da inércia para o lado do comportamento não benéfico. - É possível induzir um comportamento benéfico a partir da <u>redução ou do aumento do atrito</u>, tornando mais fácil executar alguma ação preferencial. Isso pode envolver a simplificação de processos, reduzindo o número de ações, cliques ou perguntas necessárias para se realizar determinada tarefa. Ou ao contrário, considerando que “facilitar” pode ser entendido como tornar a ação preferível mais fácil quando comparada com escolhas não preferíveis, a determinação dos indivíduos pode ser estimulada ao se tornar algumas escolhas um pouco mais difíceis. - Para evitar os efeitos deletérios do <u>tunelamento</u> sobre o comportamento dos agentes regulados, considere meios para disponibilizar mais recursos, de qualquer espécie (financeiros, tempo, atenção, etc), para que seja mais fácil para as pessoas adotarem a ação desejada. - Considere facilitar a ação desejada por meio da <u>simplificação da linguagem</u> utilizada com o público-alvo. - Considere todos os possíveis tipos de <u>barreiras</u> que podem estar prejudicando os usuários (barreiras físicas, sociais, econômicas, comportamentais, etc.) Avalie formas de retirá-las. - Adote ações para <u>reduzir o tempo e o esforço</u> dos usuários em direção ao comportamento desejado.
	Forneça planos e feedback: - Um projeto complexo de longo prazo pode ser mais bem sucedido quando seus objetivos são quebrados em passos menores. Estabelecer planos de ação concretos, específicos e condicionados (do tipo “se B ocorrer, adotarei a ação A”) – conhecidos na literatura de BI como planos de <u>intenções de implementação</u> - aumentam as chances de manter o comportamento desejado pelo tempo requerido ao atingimento do objetivo. - <u>Fornecer feedbacks</u> pode ser uma forma efetiva de estimular as pessoas a permanecer executando o comportamento desejado.
	Crie compromissos: - Fazer com que os agentes regulados assumam algum <u>compromisso</u> pode ser uma forma de se obter o comportamento desejado

Classificação de Comportamento	Direcionamentos para Intervenções Comportamentais
	- Salientar os prazos envolvidos no comportamento pode ser uma forma de incentivá-lo - Incentivar que os regulados utilizem <u>dispositivos de compromissos privados</u> com um objetivo específico pode ser uma boa forma de fazer com que as pessoas realinhem suas razões e incentivos de forma a aumentar o desejo em seguir o plano mesmo quando esse é desafiado por tentações ou pela sobrecarga mental. - A determinação dos indivíduos pode ser potencializada quando esses assumem um <u>compromisso público</u>, que nada mais é do que uma promessa feita publicamente. Esses compromissos tendem a ser mais fortes do que os compromissos privados, por criar expectativas autodirigidas e envolver mais fortemente as normas sociais, ao criar expectativas em outros sobre seu próprio comportamento. Aproveite normas sociais: - <u>Normas sociais</u> são expectativas mútuas que governam o comportamento dos membros de grupos e sociedades. São tão potentes na regulação de comportamentos dos seres humanos a ponto de fazer com que pessoas renunciem a comportamentos egoístas de forma persistente mesmo nas situações em que todos os membros do grupo preferem que a norma não exista. Assim, em algumas situações os formuladores de políticas regulatórias podem ter como recurso alavancar o poder das normas sociais para promover comportamentos pró-sociais. - Considere a adoção de estratégias para <u>criar alguma nova norma social</u> capaz de ajustar o comportamento das pessoas no sentido desejado (por exemplo, fazer as pessoas respeitarem as faixas de pedestres). - Avalie se <u>publicizar o comportamento</u> das pessoas e empresas que cumprem as regras pode induzir o bom comportamento das descumpridoras.

Fonte: Elaboração própria, a partir de *Tools and ethics for applied Behavioural Insights: the BASIC Toolkit*. OCDE. 2019; *Aplicando insights comportamentais para o aprimoramento de políticas públicas: a ferramenta SIMPLES MENTE*. CAMPOS et al. 2020; *Target, explore, solution, trial, scale: An introduction to running simple behavioural insights projects*. KETTLE e PERSIAN. 2023.

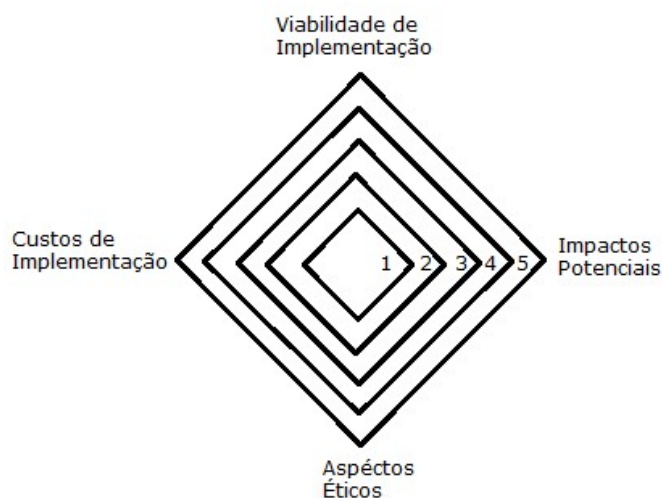
É importante ressaltar que a ideação de soluções não precisa necessariamente ser inovadora. Ao contrário, para o desenvolvimento de intervenções comportamentais, o método TESTS sugere revisão da literatura sobre ciências comportamentais e adaptar intervenções testadas em outros contextos. O conselho é oportuno: nem sempre é necessário uma ideia totalmente nova para solucionar um problema existente. Nesse caso, esse procedimento está alinhado ao rito da AIR, que sempre demanda a realização de mapeamento da experiências internacionais quanto às medidas adotadas para a resolução do problema regulatório identificado.

Uma vez propostas as possíveis intervenções comportamentais, necessário se faz ponderar quanto a capacidade dessas em serem efetivamente executadas e auxiliarem o atingimento dos objetivos regulatórios. Embora essa análise de seja semelhante à realizada quando da priorização das causas comportamentais a serem abordadas (conforme tratado na figura 9) o exercício que aqui se faz difere principalmente quanto ao foco da avaliação, que não é direcionado prioritariamente para a disposição dos agentes regulados em modificarem os seus comportamentos, mas para a capacidade de os agentes estatais implementarem a intervenção proposta. Tratando-se aqui de uma aplicação desses métodos no contexto das análises de impacto regulatório, nossa indicação é que esse esforço seja realizado nas etapas de identificação de impactos e de comparação das alternativas da AIR, aproveitando-se da sinergia e do suporte metodológico dessa ferramenta.

Alinhado ao proposto nos métodos BASIC e TESTS (OCDE, 2019; (KETTLE e PERSIAN, 2022), sugerimos que essa verificação considere quatro dimensões: viabilidade de implementação, impactos potenciais, custos de implementação e aspectos éticos. Essa verificação é relevante para minimizar os riscos de orientar o resultado da AIR em direção de alternativas regulatórias comportamentais que sejam inexecutáveis. Ter em consideração esses critérios quando da comparação de alternativas comportamentais visa assegurar que o processo decisório apoiado pela AIR direcione os posteriores esforços de desenho e implementação para alternativas regulatórias com maior potencial de serem bem sucedidas, permitindo priorizá-las tendo por base o seu potencial impacto e viabilidade.

Uma análise e comparação visual e simplificada das alternativas comportamentais quanto a esses quatro quesitos pode ser realizada a partir do diagrama a seguir:

Figura 10. Critérios para avaliação de impacto e viabilidade de alternativas regulatórias comportamentais



Fonte: Elaboração própria, a partir de *Tools and ethics for applied Behavioural Insights: the BASIC Toolkit*. OCDE. 2019; *Target, explore, solution, trial, scale: An introduction to running simple behavioural insights projects*. KETTLE; PERSIAN. 2023.

É recomendável que o esforço analítico realizado até aqui seja complementado pela busca de evidências a respeito desses elementos, sobretudo quanto aos potenciais benefícios e custos das alternativas regulatórias comportamentais que estão sendo propostas. Esse esforço visa sobretudo investigar e ponderar a capacidade dessas alternativas gerarem impactos positivos sobre o problema-alvo, de modo a permitir compará-las entre si e com as alternativas regulatórias tradicionais que eventualmente também tenham sido propostas. De forma coerentemente alinhada ao método indutivo prevalecente nas ciências comportamentais, os métodos de aplicação de *insights* comportamentais que utilizamos como referência no presente estudo são unânimes na recomendação de se realizar testes preliminares das propostas de intervenção como meio para se levantar essas evidências e verificar o seu potencial de sucesso, constituindo a base probatória para justificar a implementação dessas políticas (OCDE, 2019; CAMPOS FILHO *et al.*, 2020; KETTLE e PERSIAN, 2022).

Para a realização desses testes, a OCDE (2022) recomenda que questões, hipóteses e métodos de pesquisa sejam definidos anteriormente à observação dos resultados (para evitar que sejam interpretados erroneamente *ad hoc*), e que os resultados desses testes sejam avaliados antes que se decida escalonar as intervenções propostas. Essa avaliação visa não somente antecipar possíveis consequências não intencionais da intervenção, mas também a verificação da validade externa dos resultados – sobretudo quanto aos impactos

observados – anteriormente à extrapolação da intervenção para a população integral. Nesse caso, é importante considerar que intervenções comportamentais podem ter efeitos divergentes entre populações diferentes, de modo que a implementação descuidada de estratégias comportamentais pode levar à discriminação positiva ou negativa de agentes afetados (OCDE, 2022).

Os aprendizados obtidos ao longo dos testes realizados também devem ser aproveitados no desenvolvimento de planos de implementação, permitindo que as intervenções públicas de inspiração comportamental sejam escaladas de forma a efetivamente sustentar os comportamentos-alvo, para que a sociedade obtenha os benefícios esperados.

Uma última observação quanto à formulação de alternativas regulatórias de perfil comportamental diz respeito a aspectos éticos envolvidos na indução sutil de comportamentos privados a partir de políticas públicas. Principalmente nas ocasiões em que essas intervenções lancem mão de aspectos mais subliminares, é importante que os formuladores de política adotem cautelas para evitar que essas intervenções sejam consideradas oportunistas e antiéticas. E esses cuidados passam pela transparência do processo e da motivação para o desenho dessas intervenções.

Para tanto, a formulação das intervenções comportamentais deve zelar pela preservação da autonomia, dos direitos e das liberdades dos indivíduos, calibrando a interferência no comportamento ao mínimo nível necessário para que se alcance os objetivos da política. E não apenas isso, deve haver também uma preocupação quanto a heterogeneidade de seus efeitos, o que demanda avaliar se grupos populacionais distintos são afetados de maneira diferente. Todas essas ações, diretamente relacionadas à garantia de que as intervenções tenham resultados justos, podem ser beneficiadas por procedimentos voltados não apenas para a observação dos comportamentos reais das pessoas, mas também de participação e escuta da sociedade, que permitam o envolvimento das partes interessadas ao longo do desenho das alternativas.

O ambiente da AIR é propício a essas ações, ao favorecer que o processo de desenho de alternativas comportamentais seja público e transparente, além de elucidativo quanto às motivações que levaram à adoção das intervenções, um cuidado necessário para evitar que essas sejam acusadas de serem manipulações dos indivíduos.

6.3 – Ponderações comportamentais na AIR: Aprimoramentos das Alternativas Regulatórias a partir de *insights* comportamentais

Vimos nas seções anteriores que *insights* comportamentais podem ser aplicados para a formulação de alternativas regulatórias comportamentais a partir do mapeamento de questões relacionadas ao comportamento no âmbito dos problemas regulatórios. E de fato – e como mencionado anteriormente – ignorar abordagens comportamentais em problemas públicos que sejam notoriamente permeados por nuances do comportamento humano pode ser um erro capaz de pôr a perder o sucesso da política pública.

Mas isso não é tudo. Como abordado por Hallsworth (2023), a utilização das ciências comportamentais como uma lente através da qual se analisa os problemas públicos permite que os *insights* gerados sirvam não apenas para a criação de novas intervenções alternativas às políticas públicas já existentes, mas também para aprimorar a forma como vemos as opções de política e avaliamos a maneira como as ações existentes podem alcançar os efeitos desejados. Essa dimensão da aplicação das ciências comportamentais nas políticas públicas já fora, inclusive, captada em levantamento realizado pela OCDE (2017) onde se verificou que aspectos comportamentais têm sido mais utilizados para o aprimoramento da eficácia de políticas em vigor, sendo recomendado no mesmo documento a aplicação de percepções comportamentais na avaliação da implementação de políticas que não estejam alcançando os seus objetivos.

Ou seja, se as ciências comportamentais podem contribuir na formulação de novas alternativas regulatórias, elas podem igualmente contribuir para o aprimoramento de alternativas regulatórias tradicionais, de caráter normativo, nos casos em que essas são consideradas as mais adequadas para o enfrentamento do problema. E essa contribuição refere-se à aplicação de perspectivas comportamentais direcionadas a ampliar o cumprimento das normas.

A aplicação de conceitos comportamentais em contextos normativos ganha terreno sobretudo nos casos em que as decisões dos agentes geram impactos negativos que vão além do dano a si próprios, alcançando também outros agentes ou mesmo a sociedade em geral (um contexto, inclusive, alinhado à possível aplicação de shoves e de budges, como mencionado anteriormente). Nesses casos, o objetivo maior da política pública deve ser o bem-estar da sociedade, ainda que em detrimento da liberdade de escolha do indivíduo. Em situações como essas, a aplicação de *insights* comportamentais sobre as políticas públicas passa a ser voltada à criação de maneiras de incentivar o compliance, catalisando o

cumprimento de políticas públicas por parte dos indivíduos a que essas intervenções se destinam (BARAK-CORREN e KARIV-TEITELBAUM, 2021).

No capítulo 04, mencionamos que para que uma norma seja cumprida é preciso o atendimento de três condições: 1) Os seus comandos precisam ser compreensíveis para os particulares; 2) o público-alvo precisa estar disposto a cumprir os seus comandos (seja porque concorda com esses comandos, seja porque teme as consequências pelo não cumprimento); 3) o público-alvo precisa ser capaz de cumprir esses comandos (OCDE, 2000). De fato, basta que um desses requisitos não estejam satisfeitos para que o cumprimento da norma seja prejudicado. Se os cidadãos concordam e estão dispostos a colaborar com dado assunto tratado em norma, mas não a compreendem, poderão descumpri-la por erro ou desconhecimento. Se compreendem a norma e possuem capacidade de cumpri-la, mas não concordam com o seu conteúdo ou não temem pelas consequências do descumprimento, buscarão meios para não atendê-la ou para escapar de sua obrigatoriedade. E se a norma é compreensível mas apresenta requisitos demasiado elevados para serem cumpridos, os particulares tenderão a não atendê-la mesmo concordando com os seus propósitos e objetivos.

Logo, as ciências comportamentais contribuem para o aprimoramento das alternativas regulatórias sempre que podem, de alguma forma, torna-las mais compreensíveis, ampliar a disposição dos particulares a cumpri-las ou alinhar os seus requisitos à capacidade de os particulares em atendê-las. Ou, de forma ainda mais direta: *insights* comportamentais podem ser úteis sempre que são capazes de estimular um comportamento de colaboração e cumprimento da norma.

De modo geral, no que tange à compreensão das normas, estratégias comportamentais podem ser direcionadas tanto para a própria norma quanto para o seu público-alvo: ou seja, podem visar tanto a simplificação e melhoria da inteligibilidade da norma, quanto a adoção de medidas para que a capacidade de atenção e entendimento dos cidadãos seja favorecida. Quanto à disposição para o cumprimento, abordagens capazes de incentivar ou induzir um comportamento de compliance podem assumir diversas facetas, passando pela instigação de um sentimento colaborativo do cidadão quanto ao propósito normativo até abordagens que lhe tornem mais presentes os riscos envolvidos pela não colaboração. E sobre a capacidade de atendimento, intervenções comportamentais podem avançar, dentre outros aspectos, sobre ajustes contextuais direcionados à facilitação da ação requisitada pela norma, sobre a disposição de meios aos cidadãos que contribuam para a sua capacidade de cumprimento, ou ainda sobre ajustes no conteúdo normativo derivados de

perspectivas comportamentais que, sem prejudicar o propósito das exigências da norma, sejam capazes de ampliar as possibilidades de cumprimento por parte dos indivíduos.

A abordagem comportamental direcionada à melhoria do *compliance* das normas deve partir de reflexões a respeito da forma como as pessoas tomam as suas decisões. E tratando-se de considerações direcionadas pelas ciências comportamentais, esta colaboração deriva de ponderações relativas ao comportamento humano ocorrendo à margem dos pressupostos da teoria econômica padrão. Tais reflexões, por serem provocativas e instigadoras de novas perspectivas racionais, tendem a gerar *insights* e proposições que são potencialmente capazes de qualificar o desenho e implementação normativa.

Essas considerações quanto a aspectos comportamentais capazes de aprimorar as alternativas regulatórias existentes podem ser conduzidas a partir das reflexões propostas nos métodos de aplicação de *insights* comportamentais que temos utilizado neste trabalho. Nesse caso, as alternativas regulatórias podem ser analisadas a partir da lente comportamental, visando identificar elementos do comportamento humano capazes de potencializar ou de comprometer o alcance dos objetivos dessas intervenções. A partir do ajuste ou da catalisação desses aspectos comportamentais, seria possível aprimorar a implementação dessas alternativas regulatórias, ampliando suas chances de sucesso.

O desenvolvimento dessa atividade pode se dar com o suporte de oficinas de AIR apoiadas por ferramentas de design thinking, permitindo que a captação colaborativa de diferentes pontos de vista quanto a esses aspectos comportamentais ampliem a capacidade de diagnóstico dos agentes públicos responsáveis pelo tema regulatório. Assim como feito anteriormente, na seção em que abordamos a identificação de aspectos comportamentais na definição dos problemas regulatórios, condensamos no quadro a seguir algumas questões e considerações tratada no método SIMPLES MENTE que podem ser utilizadas como uma lista de verificação para orientar as reflexões quanto a aspectos comportamentais em alternativas regulatórias. Ao tempo em que ressaltamos, mais uma vez, que essa lista de itens não pretende ser exaustiva e nem sobrepõe os benefícios da aplicação integral desse método:

Quadro 7. Reflexões quanto a aspectos comportamentais em alternativas regulatórias

Tópico / Tipo de Insight	Perguntas orientadoras para melhoria da alternativa regulatória
Compromisso	A alternativa regulatória pode ser melhorada a partir da inclusão de algum compromisso de cumprimento do comportamento desejado?
Ego	A alternativa regulatória selecionada pode ser beneficiada com um melhor cumprimento a partir de alguma indução de um autoimagem positiva dos afetados? A alternativa regulatória fere de alguma forma o ego do público-alvo?
Emoções	Algum componente emocional pode comprometer ou catalisar os resultados da alternativa regulatória? Friccionar a tomada de decisão, dando tempo e meios para que as pessoas respondam adequadamente às exigências da alternativa regulatória, pode contribuir para que ela seja mais bem sucedida?
Escassez	A alternativa regulatória exige a tomada de decisão em um momento em que as pessoas estão com sua banda mental disponível? A alternativa pode ser beneficiada com ações voltadas a disponibilização de meios para que as pessoas possam cumprir com o exigido?
Incentivos	Se a alternativa envolve incentivos financeiros, é possível ajustá-lo de forma que os afetados os interpretem como um risco de perder ao invés de uma oportunidade de ganhar dinheiro? O “desconto hiperbólico” está sendo considerado no desenho desses incentivos (a taxa de desconto das pessoas em relação aos incentivos prometidos decresce de forma exponencial em relação ao intervalo de tempo para o recebimento do incentivo prometido). Há motivações intrínsecas no comportamento desejado, o que tornaria a aplicação de incentivos financeiros não desejáveis? Quais são os efeitos comportamentais colaterais dos incentivos disponibilizados?
Lembretes	A alternativa regulatória pode se tornar mais efetiva se as pessoas forem lembradas de que devem realizar a ação desejada? Se a alternativa impor algum prazo, há formas de salientá-lo?
Mensageiro	A alternativa escolhida envolve a transmissão de alguma mensagem direta aos indivíduos a quem a regulação se destina? Caso afirmativo, o mensageiro escolhido é o mais adequado para cumprir essa finalidade? Os agentes afetados enxergam o mensageiro como alguém com autoridade sobre o assunto, ou o respeitam por sua credibilidade? O mensageiro possui alguma identificação com o grupo social a quem a mensagem se destina? É possível dar um caráter pessoal à mensagem a ser transmitida?
Modelos Mentais	A alternativa regulatória leva em consideração os constructos mentais dos agentes afetados? Os modelos mentais considerados para a formulação da alternativa regulatória estão alinhados aos dos agentes afetados?
Normas Sociais	A alternativa afeta ou é afetada por alguma norma social existente? Tornar público o resultado da norma (o quanto as pessoas a estão cumprindo) pode aumentar a adesão dos cidadãos ao comportamento desejado? Ou, ao contrário, o cumprimento da norma pode ser prejudicado se as pessoas conhecerem o seu grau de compliance?

Tópico / Tipo de Insight	Perguntas orientadoras para melhoria da alternativa regulatória
Padrão	Em relação à norma proposta, o que acontece se os agentes afetados nada fizerem? É possível estabelecer uma opção padrão direcionada ao comportamento desejado? Se já existe uma escolha padrão, ela está direcionada para a decisão preferível?
Priming	O contexto ambiental/espacial em que as pessoas se encontram no momento da tomada de decisão pode estar influenciando negativamente as suas escolhas? Colocar as pessoas em contato com algum elemento no momento de suas decisões pode aumentar o grau de sucesso da alternativa regulatória?
Saliência	A alternativa regulatória em implementação está salientando informações de maneira que induza adequadamente os comportamentos dos agentes? É possível identificar na alternativa em implementação alguma ancoragem que possa desfavorecer o comportamento desejado? A informação relevante está recebendo o destaque necessário no momento adequado?
Simplificação	As tarefas requeridas aos agentes afetados pela alternativa regulatória poderiam ser simplificadas de alguma forma? É possível reduzir o número de ações necessárias? Alguma indesejável barreira de acesso está sendo criada? Alguma barreira de acesso já existente está sendo mantida? A linguagem utilizada com o público-alvo pode ser simplificada?

Fonte: Elaboração própria, adaptado de *Aplicando insights comportamentais para o aprimoramento de políticas públicas: a ferramenta SIMPLES MENTE*. CAMPOS FILHO et al., 2020.

Percebe-se então que a análise prévia das alternativas regulatórias por meio da lente comportamental, apoiada pela aplicação das perguntas orientadoras, possibilita a antecipação e compreensão de possíveis efeitos indesejados que poderiam advir durante a sua posterior implementação. E esse olhar comportamental possibilita a identificação de aspectos que dificilmente seriam captados em um contexto de aplicação da perspectiva do racional econômico tradicional.

Cabe, por fim, ressaltar mais uma vez que o processo racional da Análise de Impacto Regulatório oferece um locus adequado para essa reflexão. Os elementos comportamentais aqui apresentados, voltados para o aprimoramento das alternativas regulatórias previamente selecionadas, podem ser inseridos na AIR dentre as atividades realizadas na etapa de descrição da estratégia de implementação da alternativa sugerida, visto que dentre as reflexões que ocorrem nessa etapa devem ser abordadas questões relacionadas à capacidade de enforcement e de conformidade inerentes e essenciais às políticas regulatórias que estão sendo desenvolvidas.

Acrescer essas ponderações comportamentais nesta etapa da AIR pode contribuir para ampliação da qualidade da análise ao somar-lhe uma dimensão que de outra maneira quase certamente passaria despercebida. Assim, os *insights* comportamentais

inseridos nessa etapa devem servir como meio para antecipar questões relacionadas à execução e implementação das políticas regulatórias, permitindo o planejamento de ações para ajustar tempestivamente essas políticas. E o resultado desse potencial ganho de qualidade analítico poderá ser traduzido em uma maior capacidade de a alternativa regulatória alcançar o objetivo político almejado, a partir de uma efetiva mudança no comportamento do público-alvo. Tais ganhos potenciais na qualidade do planejamento da implementação das alternativas regulatórias não podem ser desprezados, cabendo aqui ressaltar mais uma vez que, segundo Saab (2023), a ocorrência de falhas no planejamento da implementação das alternativas regulatórias também constam dentre os principais problemas observados em Análises de Impacto Regulatório.

Ao mesmo tempo, ao utilizarmos a estrutura da AIR para justificarmos a aplicação desses ajustes de perfil comportamental em alternativas regulatórias, a partir da antecipação de potenciais efeitos e riscos que poderiam vir a comprometer a capacidade dessas alternativas alcançarem os objetivos que lhes foram propostos, favorecemos a ampliação da transparência dessas iniciativas comportamentais por meio da partilha das evidências e do racional regulatório com a sociedade. Assim como no caso da aplicação de *insights* comportamentais para a elaboração de novas alternativas regulatórias, esse cuidado com a comunicação e transparência quanto aos motivos da intervenção contribuem para evitar questionamentos sobre a sua adequação ética.

Essa inserção de reflexões comportamentais no conteúdo do planejamento da implementação da alternativa regulatória, a última etapa da AIR, conclui o esforço para a inserção de *insights* comportamentais ao longo de todo o processo de formulação de intervenção regulatória. Passamos assim da interpretação quanto a uma aplicação pontual e limitada das ciências comportamentais como apenas uma ferramenta para proposição de intervenções alternativas à atuação regulatória normativa ou para a correção de aspectos específicos de intervenções predeterminadas, para uma compreensão holística da aplicação das perspectivas baseadas no comportamento humano como uma lente a ser aplicada ao longo de todo o processo analítico que desencadeará na aplicação de alternativas regulatórias, desde a avaliação de aspectos comportamentais no problema regulatório até estratégia de implementação das alternativas regulatórias. E nesse caso, favorecemos a ampliação do escopo da aplicação das ciências comportamentais na AIR, abrangendo não apenas questões relacionadas ao policy design, indo também ao planejamento da implementação política no contexto do regulatory delivery.

6.4 – *Debiasing*: AIR como ferramenta de transparência e validação das intervenções comportamentais.

Antes de concluirmos, cabe uma última reflexão. Discutimos ao longo deste último capítulo a respeito de uma proposta de tratamento regulatório a ser dado aos vieses presentes, sobretudo, no comportamento dos cidadãos e das empresas reguladas. Mas o que fazer em relação aos vieses comportamentais dos próprios agentes estatais responsáveis pelo desenho e implementação das políticas regulatórias? É preciso refletir sobre como os agentes públicos pensam e agem dentro das estruturas e processos de trabalho governamentais e como seus comportamentos impactam na formulação das políticas públicas.

Como mencionamos anteriormente, assumir a existência desses vieses nos próprios servidores públicos encarregados de dar tratamento aos problemas regulatórios pode ajudar a aprimorar a qualidade dessas políticas, contribuindo para o alcance de seus objetivos (HALLSWORTH *et al.*, 2018). E mais do que uma preocupação exclusivamente pragmática e utilitária quanto à eficiência da atuação regulatória, o caso é que esse aspecto também possui contornos éticos. Se há discussões quanto à licitude da aplicação de *insights* comportamentais em políticas públicas – pelas sempre presentes acusações de tratarem-se de manipulações dos indivíduos – tanto mais sensíveis serão esses questionamentos se partirmos da premissa de que a fundamentação para a aplicação da política pública comportamental também seria, ela própria, carregada de vieses comportamentais.

Vimos que a AIR favorece uma tomada de decisão devidamente motivada, que justifique adequadamente o racional técnico que levou à adoção de determinada intervenção regulatória. Confere ainda transparência à decisão, não apenas pela publicidade dada ao relatório que materializa a AIR, como também por todo o espaço de participação social que ocorre ao longo do processo. Essas características favorecem que qualquer manipulação imprópria seja identificada e combatida, conforme defendido por Sunstein (2016).

Assim, a utilização do espaço da AIR para o desenvolvimento do argumento técnico para a aplicação de *insights* comportamentais em políticas regulatórias contribui para evitar o cometimento de arbitrariedades por parte dos agentes públicos na aplicação de ferramentas comportamentais sobre a população. Arbitrariedades essas que poderiam se manifestar na assumpção de que dado comportamento seria o benéfico e desejável para os demais atores sem que houvesse, para tanto, justificativa técnica e embasada em evidências

para essa decisão. E quanto mais transparente e sustentada em evidências em participação social for a AIR, tanto maior seria esse efeito benéfico.

A dinâmica de realização de oficinas de AIR com o apoio de técnicas de design thinking contribui ainda mais para esses cuidados, ao permitir que a discussão quanto aos pontos críticos do tema regulatório e as ideias de soluções a serem desenvolvidas sejam discutidas em grupo, em um processo de ideação, iteração e refinamento que dificulta a imposição de pontos de vista carregados de vieses. Mas ainda assim, seria ingenuidade e presunção descartar que as próprias oficinas de AIR também não pudessem ser conduzidas de maneira viesada. Ou ainda, que vícios comportamentais dos agentes não possam ser transpostos para os Relatórios de AIR apesar de todos os cuidados e amarras do rito processual. Sim, a utilização da AIR para fundamentar o uso de *insights* comportamentais em políticas públicas regulatórias traz ganhos qualitativos e éticos ao processo, mas o fato é que nenhuma atividade conduzida por seres humanos está imune aos efeitos de seus vieses comportamentais.

Para minimizar esses efeitos, propomos que ao longo das AIRs sejam aplicadas as ações de *debiasing* (“desenviesamento”) recomendadas pelo BIT (HALLSWORTH *et al.*, 2018). Como detalharemos no quadro a seguir, essas ações são direcionadas para identificar e mitigar os principais vieses comportamentais identificados em agentes estatais em suas atividades de desenho e implementação de políticas públicas. Para cada uma das ações propostas, acrescentamos breves reflexões quanto à forma e potencial de as dinâmicas ocorridas no contexto da AIR auxiliarem na superação desses vieses.

Quadro 8. Reflexões para *debiasing* em AIR

Atividades da formulação de políticas	Vieses envolvidos	Descrição	Ações para o <i>debiasing</i>
Percepção	Alocação de atenção	O governo reage exageradamente a cascatas de disponibilidade de informações sobre dado problema, levando-o a procurar quaisquer soluções que lhe venham com mais facilidade à mente, ao passo em que problemas que se desenvolvem mais lentamente	<u>Invista em janelas de oportunidade</u> : construa conexões fortes com a academia e outras fontes de conhecimento especializado, para obter conselhos e <i>insights</i> rapidamente, nas ocasiões em que um problema urgente emergir. Adote

Atividades da formulação de políticas	Vieses envolvidos	Descrição	Ações para o <i>debiasing</i>
		tendem a passar desapercebidos	estratégias de longo prazo, para tratar antecipadamente de problemas que não atraíam atenção no momento, mas em que se identifica potencial de emergência futura. O próprio rito procedimental da AIR, que exige todo uma sequência de ações encadeadas, coerentes e fundamentadas em evidências, desde a identificação do problema até o planejamento da intervenção da alternativa, sujeita ainda ao escrutínio e participação da sociedade, auxilia na mitigação do risco de uma tomada de decisão precipitada motivada por cascatas de disponibilidade de informações.
	Enquadramento	A forma como dada questão é apresentada se torna determinante para a maneira como esta será notada e interpretada, independentemente de seu conteúdo substantivo	Use técnicas de <u>reenquadramento</u>: entender a forma como os outros agentes enquadram a questão em análise ajuda a destacar ações que não são caras para um lado, mas que são simbolicamente importantes para o outro. Mudar o enquadramento pode ajudar os agentes a encontrar pontos em comum e a desfazer impasses decisórios. Trazer às discussões da AIR perspectivas distintas é uma forma de mitigar esse risco. O envolvimento de diferentes equipes nas

Atividades da formulação de políticas	Vieses envolvidos	Descrição	Ações para o <i>debiasing</i>
			oficinas de AIR pode ajudar a modificar o enquadramento. O mesmo ocorre pela captação das perspectivas das partes interessadas via participação social.
	Viés de confirmação	Os agentes públicos tendem a buscar e interpretar evidências de acordo com suas opiniões pré-existentes, o que diminui sua capacidade de analisar criticamente quaisquer informações que entrem em conflito com as suas crenças.	<u>Crie oportunidades para mudar de rumo e rever suposições:</u> planeje antecipadamente por “pontos de interrupção”, nos quais os planos atuais serão reavaliados, para que feedbacks e opções possam ser apresentadas cedo e com menor resistência de descarte do plano atual. <u>Exija transparência sobre a base de evidências usada para tomar decisões políticas:</u> a ciência quanto à futura divulgação das evidências tende a levar os formuladores de políticas a revisá-las mais cuidadosamente. A contribuição de especialistas externos também ajuda na qualificação das evidências. Nesse caso, é melhor que o escrutínio ocorra enquanto o levantamento de evidências ainda está em andamento, pois do contrário o viés de confirmação poderá surgir de qualquer maneira, levando os agentes a descartarem contribuições úteis para defender as

Atividades da formulação de políticas	Vieses envolvidos	Descrição	Ações para o <i>debiasing</i>
			evidências já existentes, nas quais se basearam suas conclusões. <u>Considere o oposto</u>: essa é uma estratégia eficaz de desenviesamento. Uma avaliação objetiva da qualidade das evidências pode ser obtida a partir da pergunta orientadora “você teria feito o mesmo julgamento se exatamente o mesmo estudo tivesse produzido resultados para o outro lado da questão?” A publicação e submissão de versões parciais do Relatório de AIR à participação social é uma boa estratégia não apenas para dar transparência às evidências que estão sendo consideradas, mas também para estabelecer pontos de interrupção e revisão das conclusões intermediárias do estudo, permitindo a sua validação ou reposicionamento.
Deliberação	Reforço de grupo	Tendência de as pessoas se autocensurarem e conformarem com a visão da maioria do grupo, ainda que não concordem, em seu íntimo, com a posição da maioria.	<u>Crie rotas para que visões diversas sejam alimentadas antes, durante e depois das discussões em grupo</u>: a realização de discussões em oficinas mais abertas ao invés de em reuniões mais formais é uma forma de evitar o estabelecimento de posições fixas. A viabilização de meios para a apresentação de

Atividades da formulação de políticas	Vieses envolvidos	Descrição	Ações para o <i>debiasing</i>
			questionamentos anônimos também contribui visões divergentes possam advir na discussão. <u>Monte equipes que sejam cognitivamente diversas:</u> em tarefas que exigem criatividade, equipes que abordam problemas de maneira divergente costumam se sair melhor. Portanto, é recomendável conhecer as diferenças de abordagens entre os membros de um grupo para direcionar a montagem de equipes de trabalho. A realização de oficinas de AIR auxilia na mitigação desse viés comportamental, principalmente quando é possível envolver membros de diferentes equipes com responsabilidades sobre o problema. Em qualquer caso, a oficina de AIR obtém melhores resultados quanto a esse aspecto quando a coleta de manifestações dos participantes é apoiada pela realização de <i>brainwritings</i> sigilosos, o que garante igualar as vozes de todos os participantes e evitar a imposição ou a influencia do ponto de vista dos participantes mais influentes sobre o restante do grupo.

Atividades da formulação de políticas	Vieses envolvidos	Descrição	Ações para o <i>debiasing</i>
	Oposição Intergrupala	Tendência das pessoas em se agruparem em torno de uma identidade e, a partir daí, passarem a rejeitar os argumentos de outros grupos, ainda que sejam bons.	<u>Utilize “red teaming” colaborativo:</u> <i>red teams</i> são grupos encarregados de encontrar fraquezas em uma proposta ou sistema. Como as pessoas tem maior probabilidade de aceitar críticas vindas de dentro do seu próprio grupo, uma boa estratégia é dividir parte da equipe para criar um <i>red team</i> colaborativo quando a AIR está em andamento. As oficinas de AIR com <i>design thinking</i> oferecem um espaço propício para a realização de dinâmicas de <i>red teaming</i> corporativo durante as discussões técnicas da AIR.
	Ilusão de Semelhança	Tendência de o agente público superdimensionar sua avaliação em relação à quantidade de pessoas que partilham de suas próprias opiniões sobre dado assunto; e de adotar uma perspectiva exageradamente otimista quanto à capacidade das pessoas compreenderem e adotarem a política em questão.	Considere cenários de “interesse zero”: uma forma de tornar menos possíveis a ocorrência de suposições irracionais relativas a uma superestimativa do interesse público sobre dado tema, além de melhorar a elaboração de planos de contingência, é responder à seguinte pergunta: “o que acontece se não houver interesse pelo que estamos oferecendo?” <u>Obtenha envolvimento político durante todo o processo de tomada de decisão:</u> a percepção política desde o início do processo pode ajudar a

Atividades da formulação de políticas	Vieses envolvidos	Descrição	Ações para o <i>debiasing</i>
			compreender as demandas de grupos variados da sociedade. A disseminação de oportunidades de participação social aberta ao público geral durante a AIR pode apoiar o ajuste da perspectiva dos técnicos do órgão regulador ao interesse e opiniões da sociedade quanto ao tema analisado. A realização de oficinas de AIR com composição difusa também pode auxiliar na superação desse vies comportamental, ao permitir a contraposição de distintos pontos de vista sobre os assuntos tratados.
Execução	Viés de Otimismo	Os agentes governamentais tendem a superestimar suas habilidades, a qualidade de seus planos e a probabilidade de sucesso futuro. Por essa razão, são propensos a tomar decisões mais arriscadas do que teria sido adequado caso a decisão fosse baseada em riscos ancorados por suposições mais realistas	<u>Conduza “pré-mortems”</u>: Em um pre-mortem, imaginamos um fracasso futuro do projeto e então trabalhamos de volta para identificar por que as coisas deram errado. Esse processo estimula os técnicos a destacar as fraquezas e dúvidas quanto ao projeto. Dinâmicas desse tipo podem ser realizadas com o apoio de oficinas de AIR com métodos de design thinking. <u>Aplique e estenda correções de previsão de classe de referência para vies de otimismo</u>: essa

Atividades da formulação de políticas	Vieses envolvidos	Descrição	Ações para o <i>debiasing</i>
			atividade consiste em ajustar estimativas levando em conta evidências de projetos semelhantes no passado. Esse procedimento pode ser apoiado pelo procedimento previsto em AIR, de realização de <i>benchmarking</i> de soluções adotadas em outras jurisprudências. <u>Mantenha duas estimativas:</u> a mera duplicidade de estimativas ajuda a melhorar o julgamento. Assim, é recomendável manter estimativas otimistas e pessimistas conforme os projetos são desenvolvidos. <u>Inclua testes e variações na execução de políticas sempre que possível:</u> experimentações rápidas e contínuas ajudam a fornecer feedback antecipado quanto ao realismo dos planos.
	Ilusão de Controle	Tendência dos agentes públicos superestimarem o controle que possuem sobre os eventos relacionados às políticas que estão formulando. Nesse caso, como os problemas públicos caracterizam-se, frequentemente, como sistemas complexos onde a ligação causa-efeito não é	<u>Incorpore mecanismos para feedback e adaptação em planos de implementação:</u> as políticas devem possuir sistemas de monitoramento para acompanhar sua implementação prática, emitindo alertas tempestivos se os resultados não estiverem

Atividades da formulação de políticas	Vieses envolvidos	Descrição	Ações para o <i>debiasing</i>
		direta ou óbvia, os decisores políticos podem gerar consequências negativas não intencionais ao buscar resolver problemas em uma área, que por sua vez gerarão novos problemas quando os decisores políticos tentarem corrigí-los.	alinhados ao esperado. Sistemas de monitoramento, aplicados sobre o estoque regulatório, para monitoramento da eficácia das políticas implementadas ou em implementação, são úteis nesse sentido, ao indicarem situações em que se faz necessária a revisão normativa. O envolvimento de diferentes equipes na condução da AIR, além da ampla realização de participação social, são formas de se captar aspectos de complexidade dos temas regulatórios que poderiam escapar aos decisores políticos.

Fonte: Elaboração própria a partir do trabalho *Behavioural government: Using behavioural science to improve how governments make decisions*. HALLSWORTH. 2018.

Embora nem mesmo o processo de realização da AIR possa escapar do risco de contaminação dos vieses comportamentais dos técnicos envolvidos na atividade, percebemos que o próprio rito da AIR auxilia na minimização da ocorrência desses vieses ao longo da política regulatória. Ademais, a adoção das ações listadas no quadro possam reduzir os efeitos dos vieses comportamentais dos técnicos responsáveis pelas AIRs ao longo de sua elaboração, sendo especialmente benéfico ao processo de *debiasing* a condução das atividades da AIR com o auxílio de oficinas com pluralidade de participantes e, sobretudo, com ampla e antecipada participação social ao longo do processo. Por resultado, possibilita-se a qualificação do processo regulatório, a melhoria do resultado das alternativas regulatórias implementadas, além de reduzir a margem para questionamentos quanto a aspectos éticos no caso da adoção de intervenções regulatórias comportamentais.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Já há algum tempo é discutida a necessidade de os servidores públicos entenderem melhor a dimensão comportamental das políticas e ações sob sua responsabilidade, bem como o grande potencial de a ciência comportamental complementar e melhorar as ferramentas políticas convencionais (DOLAN *et al.*, 2010). A necessidade de que a aplicação desta matéria seja aprofundada a uma aplicação mais estrutural é reforçada no *Manifesto for applying behavioural science*:

Todos os dias, novas políticas vão contra evidências bem estabelecidas de como as pessoas se comportam. Os serviços são moldados de maneiras que as pessoas não conseguem navegar. Os produtos são lançados com equívocos fundamentais sobre como as pessoas provavelmente os abordarão. Há menos exemplos proeminentes que mostram claramente como as políticas e sistemas de governo foram projetados usando conceitos da ciência comportamental, em oposição a aspectos específicos de como essas políticas foram apresentadas ou estruturadas. (BEHAVIOURAL INSIGHTS TEAM, 2023, P. 25, tradução própria)

É sabido que ao incorporar aspectos psicológicos no estudo de questões econômicas, as ciências comportamentais contribuem com a apresentação de conclusões que podem mesmo divergir das posições da economia ortodoxa. Diante dessa perspectiva, questionamos de que forma a incorporação de perspectivas comportamentais nos processos de análise de impacto regulatório poderia contribuir para a melhoria da qualidade regulatória.

Nesse sentido, o que se procurou demonstrar neste trabalho é que, transposto para o contexto da regulação, a inclusão de reflexões quanto a aspectos comportamentais nas discussões e análises quanto a desafios regulatórios pode contribuir para proposição de uma atuação regulatória de maior qualidade, refletida na indicação de alternativas que potencializem o alcance dos objetivos regulatórios propostos, ou na formulação de alternativas regulatórias capazes de alcançar esses objetivos a custos menores para a sociedade. Tais práticas de formulação de novas propostas de regulação e de busca por menores custos regulatórios constam dentre as características de uma política regulatória de alta qualidade (OCDE, 2012).

Ou seja, a eventual formulação, nas AIR, de alternativas regulatórias baseadas em *insights* comportamentais pode abrir um leque de possibilidades de adoção de políticas públicas mais qualificadas e com custos muito menores – ou mesmos inexistentes – quando comparados a soluções normativas tradicionais. Mas indo mais além do que isso, a análise ora realizada revelou oportunidades para a incorporação do olhar comportamental ao longo do processo da AIR, o que pode potencializar a qualidade de todo o diagnóstico realizado no

processo regulatório, desde a identificação do problema até a implementação da solução.

Temos então que a adoção de *insights* comportamentais na AIR tem o potencial de trazer ganhos à qualidade regulatória ao contribuir no refinamento do diagnóstico do problema e de suas causas, ao ampliar o leque de alternativas de intervenção, com a oferta de novos instrumentos (*nudges*, *shoves*, *budges* e auditorias de *sludges*) e também ao potencializar os resultados dos instrumentos regulatórios tradicionais.

Ao mesmo tempo, a AIR pode cumprir o papel de promover a formulação de políticas públicas baseadas em *insights* comportamentais de forma sistemática no ambiente regulatório brasileiro. Nesse sentido, a AIR atenderia as Ciências Comportamentais não apenas como indutor, mas também como framework para viabilizar a sua aplicação como lente de análise holística aplicada no contexto da implementação de políticas regulatórias. E nesse caso, a construção do racional técnico para a implementação de intervenções comportamentais por meio da AIR, com a sua devida publicização e participação social, pode reduzir a ocorrência de questionamentos quanto à legitimidade dessas intervenções.

Apresentada essa relação sinérgica, acreditamos que seja necessário avançar na aplicação conjunta dessas matérias em situações factuais, como forma de confirmar os potenciais resultados benéficos desta soma.

Assim, um desejável desdobramento deste trabalho seria a aplicação das reflexões aqui propostas em processos regulatórios em andamento. Outra oportunidade seria a avaliação de políticas regulatórias já implementadas a partir desta lente analítica comportamental, como modo de identificar oportunidades de melhoria dessas intervenções. Nesse caso, futuros estudos podem buscar compreender se aspectos comportamentais dos agentes afetados por intervenções regulatórias foram considerados ao longo do processo de elaboração das AIRs que orientaram a sua implementação.

Quanto às reflexões comportamentais propostas neste trabalho, foram recomendados exercícios inspirados pelos métodos TESTS, BASIC e SIMPLEMENTE em espaços específicos da AIR. Em particular, propusemos essas ações considerando o modelo de assessoramento em AIR conduzido pela Anvisa, para oportunizar a aplicação da perspectiva comportamental em oficinas apoiadas por métodos de *design thinking*, visando promover o debate dos aspectos comportamentais em cada processo regulatório sob diferentes perspectivas, favorecendo, inclusive, o desenviesamento (*debiasing*) dos agentes públicos envolvidos. Podemos considerar então que o presente trabalho além de promover toda a já mencionada discussão sobre a sinergia entre as ciências comportamentais e a AIR, também apresenta uma proposta de projeto de intervenção a ser maturado, desenvolvido e

implementado no futuro.

Buscamos, desta forma, promover a aplicação prática de reflexões orientadas pelas ciências comportamentais em processos regulatórios. Ainda assim, entendemos que o esforço aqui realizado ainda é inicial, de modo que em próximos trabalhos as reflexões ora propostas podem ser aprofundadas em exercícios mais específicos e detalhados, para constituírem uma ferramenta procedimentalizada para a realização de análises comportamentais com o apoio da AIR.

Naturalmente, a proposta de aplicação das ferramentas de uso de *insights* comportamentais no contexto da AIR que apresentamos aqui é apenas uma dentre tantas outras possíveis. Outras propostas, combinadas e complementares à ora apresentada, ou mesmo totalmente distintas, também são possíveis e muito bem-vindas no processo de qualificação de políticas regulatórias a partir de observações comportamentais. Esperamos que o presente trabalho seja uma dentre futuras contribuições nesse processo de contínua busca pela melhoria da qualidade regulatória do Estado, com benefícios para toda a sociedade.

8. REFERÊNCIAS

- ADELLE, C.; JORDAN, A. **Policy Coherence for Development in the European Union: Do New Procedures Unblock or Simply Reproduce Old Disagreements?** *Journal of European Integration*, 36(4), 375–391, 2014. <https://doi.org/10.1080/07036337.2013.845180>
- AKERLOF, George A.; SHILLER, Robert J. **Phishing for pools: The economics of manipulation and deception**. Princeton University Press, 2015.
- AQUILA, Giancarlo; PAMPLONA, Edson de Oliveira; FERREIRA FILHO, José Alberto; SILVA, Antonio Sergio da; MATAVELI, José Victor de Azevedo *et al.* **Quantitative regulatory impact analysis: Experience of regulatory agencies in Brazil**. *Utilities Policy*, v.59, August 100931, 2019.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Agências Reguladoras e a Evolução do Direito Administrativo Econômico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. Disponível em: <https://biblioteca.cade.gov.br/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=1009>
- ARCHER, Bruce. **Design as a discipline**. *Design studies*, v. 1, n. 1, p. 17-20, 1979
- ARMSTRONG, M.; HUCK, S. **Behavioural Economics as Applied to Firms: a Primer**, *Competition Policy International*, 6: 3-45, 2010.
- AYRES I; BRAITHWAITE J. **Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate**. Oxford University Press, New York, 1992.
- BAILEY, P. D.; HAQ, G; GOULDSON, A. **Mind the gap! Comparing ex ante and ex post assessments of the costs of complying with environmental regulation**. *European Environment*, 12(5), 245–256, 2002. <https://doi.org/10.1002/eet.303>
- BALANCED SCORECARD INSTITUTE. **Handbook for Basic Process Improvement**, 1996 <https://balancedscorecard.org/wp-content/uploads/pdfs/bpihndbk.pdf>. Acesso em 06jul2024.
- BALLANTINE, B.; & DEVONALD, B. **Modern regulatory impact analysis: The experience of the European Union**. *Regulatory Toxicology and Pharmacology*, 44(1), 57–68, 2006. <https://doi.org/10.1016/j.yrtph.2005.06.016>

- BARAK-CORREN, Netta; KARIV-TEITELBAUM, Yael. **Behavioral responsive regulation: Bringing together responsive regulation and behavioral public policy.** *Regulation & Governance*, v. 15, p. S163-S182, 2021.
- BECKER, Gary S. **Crime and punishment: An economic approach.** *Journal of political economy*, v. 76, n. 2, p. 169-217, 1968.
- BEHAVIOURAL INSIGHTS TEAM. East. **Four Simple Ways to Apply Behavioural Insights**, 2014.
- BEHAVIOURAL INSIGHTS TEAM. **A Manifesto for Applying Behavioural Science**, 2023.
Disponível em: https://www.bi.team/wp-content/uploads/2023/04/BIT_Manifesto.pdf
(Acesso em 18set2024)
- BELFIELD, C. R.; BOWDEN, A. B.; RODRIGUEZ, V. (2018). **Evaluating Regulatory Impact Assessments in Education Policy.** *American Journal of Evaluation*. 2018.
Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1098214018785463>
- BLANC, Florentin; OTTIMOFIORE, Giuseppa; MYERS, Kevin. **From OSH regulation to safety results: Using behavioral *insights* and a “supply chain” approach to improve outcomes–The experience of the health and safety Executive.** *Safety science*, v. 145, p. 105491, 2022. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0925753521003349> (Acesso em 30set2023)
- BOBROW, D. **Policy design: Ubiquitous, necessary and difficult.** In B. G. Peters & J. Pierre (Eds.), *Handbook of public policy* (pp. 75–96). Thousand Oak: Sage. 2006
- BRAHA, Dan; REICH, Yoram. **Topological structures for modeling engineering design processes.** *Research in Engineering Design*, v. 14, p. 185-199, 2003.
- BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório.** 2018a.
- BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Kit de Ferramentas do Design Thinking aplicado à Análise de Impacto Regulatório (AIR).** Agência Nacional de Vigilância Sanitária. 2019b. Disponível em: <https://www.yumpu.com/pt/document/read/62905557/kit-de-ferramentas-air-anvisa>

BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Orientação de Serviços nº 96, de 12 de março de 2021**. Dispõe sobre o fluxo para a elaboração e a deliberação de instrumentos regulatórios, em consonância com a Portaria nº 162, de 12 de março de 2021a.

BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Guia de Análise de Impacto Regulatório. Guia nº 17/2021 – Versão 4**. Brasília, 2021b. Disponível em: <https://antigo.anvisa.gov.br/documents/10181/6328934/Guia+17_2021_vers%C3%A3o+4_de_13+12+22.pdf/96c97aba-de44-47f6-8a22-65f003a9d6e8> .

BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Portaria nº 162, de 12 de março de 2021c**. Dispõe sobre as diretrizes e os procedimentos para a melhoria da qualidade regulatória na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa).

BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. **Relatório de Análise de Impacto Regulatório Dispositivos Eletrônicos para Fumar**. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/regulamentacao/air/analises-de-impacto-regulatorio/2022/25351-911221-2019-74-relatorio-final-de-analise-de-impacto-regulatorio-sobre-dispositivos-eletronicos-para-fumar>

BROWN, Tim *et al.* **Design thinking**. Harvard business review, v. 86, n. 6, p. 84, 2008.

CAMPOS FILHO, Antonio Claret. **Aplicando *insights* comportamentais para o aprimoramento de políticas públicas: a ferramenta SIMPLES MENTE**. 2020. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4895>. Acesso em 26dez2023.

CAMPOS FILHO, Antonio Claret; SIGORA, João; BONDUKI, Manuel. **Ciências comportamentais e políticas públicas: o uso do SIMPLES MENTE em projetos de inovação**. 2020. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/5219/2/gnova_simplesmente_digital_duplas.pdf. Acesso em 30set2023.

CARVALHO, Bruno Eustáquio de; COSTA, Ana Sara; MARQUES, Rui Cunha; NETTO, Oscar Cordeiro. **The presence of governance: A system assessment based on innovative core regulatory principles for Brazilian regulators**. Expert Systems, v. 36, n. 4, pp.1-21, 2019.

CASTRO, Camila Moreira de. **Some aspects of implementing Regulatory Impact Analysis in Brazil**. Public Administration Magazine, v. 48, n. 2, pp. 323–342, 2014.

- CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; MENDONÇA, Letícia Koeppel; BRANDALISE, Isabella. **Políticas públicas e design thinking: interações para enfrentar desafios contemporâneos.** 2019. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9383>. Acesso em: 26dez2023.
- CHATER, N.; LOEWENSTEIN, G. **The i-frame and the s-frame: How focusing on the individual-level solutions has led behavioral public policy astray.** Behavioral and Brain Sciences. 2023. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4046264>.
- COLEBATCH, H. K. **The idea of policy design: Intention, process, outcome, meaning and validity. Public Policy and Administration.** 2017. doi:10.1177/0952076717709525
- CRUZ, Verônica. **Estado e regulação: fundamentos teóricos.** Ramalho. P.I.S., organizador. Regulação e agências reguladoras: governança e análise do impacto regulatório. Brasília: Anvisa, 2009, 53-86
- CONLY, Sarah. **Against autonomy: justifying coercitive paternalism.** Cambridge: Cambridge University Press. 2013.
- COWEN, D.; KANNAN, N.; SOMAN, D. **Seeing Sludge.** In D. Soman & C. Yeung (Ed.), The Behaviorally Informed Organization (pp. 73-95, chapter five). 2020. Toronto: University of Toronto Press. <https://doi.org/10.3138/9781487537166-008>
- DASKAL, S.; AYALON, O.; & SHECHTER, M. **Closing the Loop: the Challenges of Regulation in Municipal Solid Waste Management.** Detritus, In Press. 2019. <https://doi.org/10.31025/2611-4135/2019.13775>
- DO, Ellen Yi-Luen; GROSS, Mark D. **Thinking with diagrams in architectural design.** Artificial Intelligence Review, v. 15, p. 135-149, 2001.
- DOLAN, P.; HALLSWORTH, M.; HALPERN, D.; KING, D.; VLAEV, I. **MINDSPACE: influencing behaviour for public policy.** London: Institute for Government and Cabinet Office. 2010
- DUDLEY, S., BELZER, R.; BLOMQUIST, G.; BRENNAN, T.; CARRIGAN, C.; CORDES, J.; COX, L. A.; FRAAS, A.; GRAHAM, J., GRAY, G.; HAMMITt, J.; KRUTILLA, K.; LINGUITI, P.; LUTTER, R.; MANNIX, B.; SHAPIRO, S.; SMITH, A.; VISCUSI, W. K.; ZERBE, R. **Consumer's Guide to Regulatory Impact Analysis: Ten Tips for Being an Informed Policymaker.** Journal of Benefit-Cost Analysis, 8(2),187–204. 2017. <https://doi.org/10.1017/bca.2017.11>

- ELLIG, J. **Why and how independent agencies should conduct regulatory impact analysis.** Cornell Journal of Law and Public Policy, 28(1), 1–34. 2018. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3169413>
- ELLIG, J.; MCLAUGHLIN, P. A. **The Quality and Use of Regulatory Analysis in 2008.** Risk Analysis, 32(5), 855–880. 2012. <https://doi.org/10.1111/j.1539-6924.2011.01715.x>
- FRANCESCO, Fabrizio de. **Diffusion of Regulatory Impact Analysis Among OECD and EU Member States.** Comparative Political Studies, V. 45, No. 10, pp. 1277–1305, 2012.
- FRITSCH, Oliver; RADAELLI, Claudio M, SCHREFLER, Lorna; Renda, Andrea. **Comparing the content of regulatory impact assessments in the UK and the EU.** Public Money and Management, V. 33, No. 6, pp. 445–452, 2013.
- GOODSTEIN, E. **Benefit-cost analysis at the EPA.** Journal of Socio-Economics, 24(2), 375–389. 1995. [https://doi.org/10.1016/1053-5357\(95\)90026-8](https://doi.org/10.1016/1053-5357(95)90026-8)
- FUKUNAGA, Nathalia. **O uso de *insights* comportamentais na regulação: lições e aprendizados da ANEEL e ANVISA.** 2020. 62f. Trabalho de Conclusão do Programa Avançado em Gestão Pública. (PAGP) - Pós-Graduação em Gestão Pública – INSPER. Disponível em: <https://repositorio.insper.edu.br/bitstream/11224/3350/4/NATHALIA%20FUKUNAGA%20%20Trabalho.pdf>
- GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. D. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora Campus, 1999.
- GRÜNE-YANOFF, T.; HERTWIG, R.: **Nudge versus boost: How coherent are policy and theory?** Minds and Machines, 26(1), 149–83. 2016.
- HAHN, R. W.; TETLOCK, P. C. **Has Economic Analysis Improved Regulatory Decisions?** Journal Of Economic Perspectives, 22(1), 67–84. 2008
- HALLSWORTH, Michael *et al.* **Behavioural government: Using behavioural science to improve how governments make decisions.** The Behavioural *Insights* Team. 2018. Disponível em: <https://www.behaviouralinsights.co.uk/publications/behaviouralgovernment>, 2018.
- HALLSWORTH, Michael. **A manifesto for applying behavioural science.** Nature Human Behaviour, v. 7, n. 3, p. 310–322, 2023. <https://doi.org/10.1038/s41562-023-01555-3>

- JACOBS, Scott. **Regulatory impact assessment and the economic transition to markets.** Public Money and Management, V. 24, No. 5, pp.283–290, 2004.
- JARRAR, A. G. **Regulatory Impact Assessment Role in Developing Participatory Work between Civil Society Organizations and Jordanian Ministry of Political and Parliamentary Affairs.** J. Pol. & L., v. 11, p. 88, 2018.
<https://doi.org/10.5539/jpl.v11n1p88>
- JUSTEN FILHO, Marçal. **O direito das agências reguladoras independentes.** São Paulo: Dialética, 2002.
- KAHNEMAN, D. **Maps of bounded rationality: a perspective on intuitive judgement and choice.** The American Economic Review, v. 93, n. 5, p. 1449-1475, 2003.
- KAHNEMAN, Daniel. **Rápido e devagar: duas formas de pensar.** Rio de Janeiro: Objetiva, 2012
- KETTLE, S.; PERSIAN, R. **Target, explore, solution, trial, scale: An introduction to running simple behavioural *insights* projects.** BIT Handbook, 2022. Disponível em: <https://www.bi.team/publications/testsguide/> . Acesso em 26dez2023.
- KIRKPATRICK, Colin; PARKER, David; ZHANG, Yin-Fang. **Regulatory impact assessment in developing and transition economies: A survey of current practice.** Public Money and Management, V. 24, No. 5, pp. 291–296, 2004.
- KOUTALAKIS, C., BUZOGANY, A., & BORZEL, T. A. **When soft regulation is not enough: The integrated pollution prevention and control directive of the European Union.** Regulation and Governance, 4(3), 329–344, 2010.
- LEPENIES, R.; MACKAY, K.; QUIGLEY, M. **Three challenges for behavioural science and policy: the empirical, the normative and the political.** Behavioural Public Policy, 2(2), 174-182, 2018.
- LETENS, G.; VAN NUFFEL, L.; HEENE, A.; LEYSEN, J. **Towards a balanced approach in risk identification.** Engineering Management Journal, 20(3), 3–9. 2008.
<https://doi.org/10.1080/10429247.2008.11431771>
- LILIANA, Luca. **A new model of Ishikawa diagram for quality assessment.** In: Iop conference series: Materials science and engineering. IOP Publishing, 2016. p. 012099. Disponível em: <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1757-899X/161/1/012099/pdf>.

- LODGE, M.; WEGRICH, K. **The Rationality Paradox of Nudge: Rational Tools of Government in a World of Bounded Rationality**. Law and Policy 38 (3), 250–267, 2016.
- LOURENÇO, Joana; CIRIOLO, Emanuele; ALMEIDA, Sara; TROUSSARD, Xavier. **Behavioural *insights* applied to policy: European Report 2016**. European Union, 2016. Disponível em: https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC100146/kjna27726enn_new.pdf Acessado em 04 de fevereiro de 2024).
- LUNN, Pete. **Regulatory Policy and Behavioural Economics**. OECD Publishing. 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264207851-en>
- McLAUGHLIN, Jacqueline E.; WOLCOTT, Michael D.; HUBBARD, Devin; UMSTEAD, Kelly; RIDER, Traci R. **A qualitative review of the design thinking framework in health professions education**. BMC Medical Education, V. 19, N. 98, pp.1-8, 2019.
- MENEGUIN, Fernando B.; ÁVILA, Flávia. A economia comportamental aplicada a políticas públicas. **Guia de Economia Comportamental e Experimental**. São Paulo: **EconomiaComportamental.org**, p. 209-219, 2015.
- MENEGUIN, Fernando Boarato; BIJOS, Paulo Roberto Simão. **Avaliação de impacto regulatório: como melhorar a qualidade das normas**. Senado Federal. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle–CONOFOR. Avaliação, 2016. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/519163> (Acesso em 30set2023)
- MENEGUIN, F. B.; DANTAS, G. B. Como aprimorar a qualidade regulatória–modelos de maturidade. **Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado**, 2020. Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 30set2023.
- MENEGUIN, Fernando Boarato; SAAB, Flavio. **Análise de impacto regulatório: perspectivas a partir da lei da liberdade econômica**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa/CONLEG/Senado, Mar2020 (Texto para Discussão nº 271). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 30set2023.
- MOREIRA, Egon Bockmann. **Qual é o futuro do direito da regulação no Brasil?** In: Carlos Ari Sundfeld (Org.). **Direito administrativo econômico**. São Paulo: MALHEIROS, 2002, 112 p.

- MOTA, D. M.; SAAB, F.; VAZZOLER, R.; Z., SCHUNIG, K.; DONAGEMA, E. A.; TRONCOSO, G. C. B. C. C.; **Regulatory Impact Assessment in pandemic times: a practical exercise in the COVID-19 context**. Revista do Serviço Público, v. 71, p. 165-188, 2020. Disponível em: <file:///C:/Users/thiag/Downloads/4824-Texto%20do%20Artigo-16048-3-10-20200828.pdf> (Acesso em 24set2023)
- MOTTA, Paulo Roberto Ferreira. **Agências reguladoras**. Barueri, SP: Manole, 2003. <https://acervo.enap.gov.br/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=521598>
- NETHERLANDS, Behavioural *Insights* Network. **A Wealth of behavioural insights: 2017 edition**. 2017. Disponível em: <https://betterregulation.lumsa.it/sites/default/files/betterregulation/A%2BWealth%2Bof%2BBehavioural%2BInsights%2B2017%2Bedition.pdf> (Acesso em 03out2023).
- NWEKE, O. C. (2011). A framework for integrating environmental justice in regulatory analysis. International Journal of Environmental Research and Public Health, 8(6), 2366–28385. <https://doi.org/10.3390/ijerph8062366>
- OECD. DEVELOPMENT. PUBLIC MANAGEMENT COMMITTEE. **Reducing the Risk of Policy Failure: Challenges for Regulatory Compliance: 21st Session of the Public Management Committee, Chateau de la Muette, Paris 6-7 April 2000**. OECD, 2000.
- OCDE. **Recomendação do Conselho sobre Política Regulatória e Governança**, Éditions OCDE, Paris. 2012a. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/recomendacao-do-conselho-sobre-politica-regulatoria-e-governanca_9789264209084-pt#page3
- OECD. **Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit**. OECD Publishing, Paris. 2012b.
- OCDE. **Regulatory Policy Outlook**, OECD Publishing, Paris. 2015. Disponível em: [OECD Regulatory Policy Outlook 2015 \(www.gov.br\)](https://www.oecd.org/regulatory-policy/Regulatory-Policy-Outlook-2015/)
- OCDE. **Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World**, OECD Publishing, Paris. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264270480-en>
- OCDE. **Tools and ethics for applied Behavioural Insights: the BASIC Toolkit**. Paris: OECD Publishing, 2019. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/BASIC-Toolkit-web.pdf>.
- OCDE. **Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation**. OECD/LEGAL/0278. 2020a. Disponível em:

- OCDE. **Regulatory Impact Assessment: OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy.** Paris: OECD Publishing, 2020b. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/7a9638cb-en>.
- OCDE. **Good practice principles for ethical behavioural science in public policy,** OECD Public Governance Policy Papers, No. 20, OECD Publishing, Paris, 2022. <https://doi.org/10.1787/e19a9be9-en>.
- OLIVER, Adam. **Nudging, shoving, and budging: Behavioural economic-informed policy.** Public Administration, v. 93, n. 3, p. 700-714, 2015.
- RADAELLI, Claudio Maria. **Getting to grips with quality in the diffusion of regulatory impact assessment in Europe.** Public Money and Management, V. 24, No. 5, pp. 271–276, 2004a.
- RADAELLI, C. M. **The diffusion of regulatory impact analysis - Best practice or lesson-drawing?** European Journal of Political Research, 43(5), 723–747. 2004b. <https://doi.org/10.1111/j.0304-4130.2004.00172.x>
- RADAELLI, C. M. **Diffusion without convergence: How political context shapes the adoption of regulatory impact assessment.** Journal of European Public Policy, 12(5), 924–943, 2005. <https://doi.org/10.1080/13501760500161621>
- RADAELLI, C. M. **Rationality, Power, Management and Symbols: Four Images of Regulatory Impact Assessment.** Scandinavian Political Studies, 33(2), 164–188. 2010. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.2009.00245.x>
- RAMIRO, Thomas; FERNANDEZ, Ramon Garcia. **O nudge na prática: algumas aplicações do paternalismo libertário às políticas públicas.** Textos de Economia, v. 20, n. 1, p. 01-18, 2017. Disponível em: <https://scholar.archive.org/work/d4hzradk4jdghejfwaw6zckwca/access/wayback/https://periodicos.ufsc.br/index.php/economia/article/download/2175-8085.2017v20n1p1/35327>
- RAZZOUK R; SHUTE, V. **What is design thinking and why is it important?** Rev Educ Res. ;82(3):330-48, 2012.
- ROCHA, C. A. A. **Nudges e paternalismo libertário: apontamentos sobre questões emergentes.** Revista Brasileira de Terapia Comportamental e Cognitiva, 23, 1-19. 2021 <https://doi.org/10.31505/rbtcc.v23i1.1525>

- RUSSELL, Graham; HODGES, Christopher. **Regulatory delivery**. Bloomsbury Publishing, 2019. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=1R20DwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR5&dq=RUSSELL,+Graham%3B+HODGES,+Christopher.+Regulatory+delivery.+Bloomsbury+Publishing,+2019.&ots=N5LdjQmsVZ&sig=Mt3BV2v735kujr4Ff4xXNOILPac#v=onepage&q=RUSSELL%2C%20Graham%3B%20HODGES%2C%20Christopher.%20Regulatory%20delivery.%20Bloomsbury%20Publishing%2C%202019.&f=false>.
- SAAB, F., BERMEJO, P. H. de S., GARCIA, G. C., PEREIRA, J. S., & e SILVA, S. de A. M. **Does public consultation encourage social participation?** Journal of Enterprise Information Management, JEIM-11-2017-0169. 2018. <https://doi.org/10.1108/JEIM-11-2017-0169>
- SAAB, Flavio; DE ALMEIDA MIDLEJ, S. *et al.* **Evaluating the quality of Regulatory Impact Analysis: A literature review**. Revista do Serviço Público, v. 72, p. 34-57, 2021. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/5875/3790> (24set2023)
- SALGADO, L. H. **Agências Regulatórias na Experiência Brasileira: um panorama do atual desenho institucional**. IPEA, Texto para Discussão no 941, Rio de Janeiro, 2003.
- SERRAT, O, **The five ways technique**. Washington, DC: Asian Development Bank. 2009. Disponível em: <http://www.adb.org/publications/five-whys-technique>. Acesso em: 06 de julho de 2024.
- SHAFIR, E. **The Behavioral Foundations of Public Policy**. Princeton University Press, Princeton, NJ. 2012.
- SCHMIDT, R., & STENGER, K. **Behavioral brittleness: the case for strategic behavioral public policy**. Behavioural Public Policy, 1-26 . 2021
- SILVA, Gustavo Henrique Trindade da. **Performance regulatória: uma análise do programa de melhoria do processo de regulamentação da Anvisa no contexto da atual agenda de reforma regulatória no Brasil**. 2013. 291 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2013.
- SILVA, Ivan Luiz da. Introdução aos princípios jurídicos. **Revista de Informação Legislativa, Brasília**, v. 40, n. 160, p. 269-289, 2003.

- SILVA, Rafael Silveira e; PINHEIRO, Victor Marcel; MEIRA, Liziane Angelotti; SANTANA, Hadassah Laís de Souza. **Regulação no Brasil: de onde e por onde já caminhamos**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/ Senado, Julho 2020 (Texto para Discussão nº 282). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em: 13 dez.2023.
- SIMON, Herbert A. **The Sciences of the Artificial**. 3rd. 1996.
- SOMAN, D., & LY, Kim. (2018, Winter). **The growing market for self-control**. Rotman Magazine, 36–41. 2018.
- SUNSTEIN, Cass R. **Why nudge?: The politics of libertarian paternalism**. Yale University Press, 2014.
- SUNSTEIN, Cass. **The ethics of influence: government in the age of behavioral science**. New York: Cambridge University Press, 2016.
- SUNSTEIN, Cass R. **The cost-benefit revolution**. MIT press, 2018.
- SUNSTEIN, C. R. **Sludge audits**. Behavioural public policy, 1–20. <https://doi.org/10.1017/bpp.2019.32>.
- THALER, Richard. SUNSTEIN. Cass. **Nudge: improving decisions about health, wealth and happiness**. London: Yale University Press, 2008.
- THALER, Richard. **Misbehaving: the making of behavioral economics**. New York: Norton, 2015.
- THALER, Richard H. Nudge, not sludge. **Science**, v. 361, n. 6401, p. 431-431, 2018.
- TOSUN, Jale *et al.* Linking policy design and implementation styles. **Routledge handbook of policy design**, p. 316-330, 2018. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Jale-Tosun/publication/325060241_Linking_Policy_Design_and_Implementation_Styles/links/5af414374585157136c9b971/Linking-Policy-Design-and-Implementation-Styles.pdf. Acesso em: 18 set.2023.
- TVERSKY, A; KAHNEMAN, D. **Judgment under uncertainty: heuristics and biases**. Science, New Series, v. 185, n. 4157, p. 1124-1131, 27 de set. 1974.
- VIBERT, F. **The limits of regulatory reform in the EU**. Economic Affairs, 26(2), 17–21. 2006 <https://doi.org/10.1111/j.1468-0270.2006.00626.x>

VILLELA, A. V.; MACIEL, C. S. **A Regulação do Setor de Infraestrutura Econômica: uma comparação internacional**. IPEA, Texto para Discussão nº 684, Brasília, 1999.

WALDRON, J. **It's All for Your Own Good**. *The New York Review of Books* 61(15). 2014.
<http://www.nybooks.com/articles/2014/10/09/cass-sunstein-its-all-your-own-good/>.